



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

P. PIKAMÄE

van 5 september 2024¹

Zaak C-510/23

Trenitalia SpA

tegen

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato,

in tegenwoordigheid van:

Federconsumatori

Zaak C-511/23

Caronte & Tourist SpA

tegen

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato,

in tegenwoordigheid van:

Unione nazionale consumatori – Comitato regionale della Sicilia,

Unione nazionale consumatori,

Assarmatori,

Confederazione Italiana Armatori

[verzoek van de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (bestuursrechter in eerste aanleg Latium, Italië) om een prejudiciële beslissing]

„Prejudiciële verwijzing – Consumentenbescherming – Richtlijn 2005/29/EG – Onerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten op de interne markt – Mededinging – Artikel 102 VWEU – Misbruik van machtspositie – Toekenning aan nationale mededingingsautoriteiten van bevoegdheden tot handhaving van de mededingingsregels – Richtlijn (EU) 2019/1 – Nationale procedures tot vaststelling van inbreuken op het gebied van het consumentenrecht – Aan het onderzoek voorafgaande fase – Inachtneming van de redelijke termijn – Nationale regeling die bepaalt dat de onderzoeksprocedure binnen een vervalttermijn van 90 dagen moet worden ingeleid – Nietigverklaring van het sanctiebesluit in geval van niet-inachtneming van deze termijn – Doeltreffendheidsbeginsel – Rechtszekerheidsbeginsel – Rechten van de verdediging”

¹ Oorspronkelijke taal: Frans.

I. Inleiding

1. De door de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (bestuursrechter in eerste aanleg, Latium, Italië) krachtens artikel 267 VWEU ingediende verzoeken om een prejudiciële beslissing strekken tot uitlegging van de regels van de Unie op het gebied van de consumentenbescherming en de mededinging. De verwijzende rechter verzoekt in zaak C-510/23 om uitlegging van richtlijn 2005/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2005 betreffende oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten op de interne markt en tot wijziging van richtlijn 84/450/EEG van de Raad, richtlijnen 97/7/EG, 98/27/EG en 2002/65/EG van het Europees Parlement en de Raad en van verordening (EG) nr. 2006/2004 van het Europees Parlement en de Raad („richtlijn oneerlijke handelspraktijken”)², terwijl hij het Hof in zaak C-511/23 verzoekt om uitlegging van artikel 102 VWEU, gelezen in het licht van de beginselen van bescherming van de mededinging en doeltreffendheid van bestuursmaatregelen.

2. Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van twee gedingen tussen ondernemingen en de Autorità Garante de la Concorrenza e del Mercato (Italiaanse mededingings- en marktautoriteit; hierna: „AGCM”) naar aanleiding van sancties die aan deze ondernemingen zijn opgelegd wegens een oneerlijke handelspraktijk en misbruik van een machtspositie. De betrokken ondernemingen komen op tegen de besluiten van de AGCM omdat die autoriteit deze besluiten zou hebben vastgesteld nadat de krachtens de nationale regeling geldende termijn van 90 dagen was verstreken. Volgens deze regeling komt de aan de AGCM toegekende bevoegdheid om inbreuken vast te stellen, te verbieden en te bestraffen, te vervallen indien deze termijn niet in acht is genomen, hetgeen volgens de verwijzende rechter negatieve gevolgen kan hebben voor de goede werking van deze overheidsinstantie. De verwijzende rechter vraagt in wezen om verduidelijking van de eisen die het Unierecht stelt aan het nationale regelgevende kader dat de bevoegdheden regelt van de autoriteiten die belast zijn met het toezicht op de naleving van de regels van de interne markt op de hierboven genoemde gebieden.

II. Toepasselijke bepalingen

A. Unierecht

1. Voorschriften inzake consumentenbescherming

a) Richtlijn 2005/29

3. Artikel 1 van richtlijn 2005/29, met als opschrift „Doel”, bepaalt:

„Het doel van deze richtlijn is om bij te dragen aan de goede werking van de interne markt en om een hoog niveau van consumentenbescherming tot stand te brengen door de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake oneerlijke handelspraktijken die de economische belangen van de consumenten schaden, te harmoniseren.”

² PB 2005, L 149, blz. 22.

4. Artikel 11 van de richtlijn, met als opschrift „Handhaving”, bepaalt:

„1. De lidstaten zorgen voor de invoering van passende en doeltreffende middelen ter bestrijding van oneerlijke handelspraktijken, zodat de naleving van deze richtlijn in het belang van de consumenten kan worden afgedwongen.

Daartoe behoren wettelijke bepalingen op grond waarvan personen of organisaties die volgens de nationale wetgeving een rechtmatig belang hebben bij het bestrijden van oneerlijke handelspraktijken, met inbegrip van de concurrenten:

a) in rechte kunnen optreden tegen die oneerlijke handelspraktijken,

en/of

b) die oneerlijke handelspraktijken kunnen voorleggen aan een administratieve instantie die bevoegd is om hetzij zelf een uitspraak te doen over een klacht, hetzij een passende gerechtelijke procedure in te leiden.

[...]

2. In het kader van de in lid 1 bedoelde wettelijke bepalingen verlenen de lidstaten aan rechterlijke of administratieve instanties bevoegdheden om, ingeval deze instanties dergelijke maatregelen, rekening houdend met alle belangen die op het spel staan en met name het algemeen belang, nodig achten:

a) te bevelen dat de oneerlijke handelspraktijken worden gestaakt of een gerechtelijke procedure in te leiden ter verkrijging van zo'n bevel,

of

b) indien de oneerlijke handelspraktijk nog niet is uitgevoerd, maar op het punt staat te worden uitgevoerd, de praktijk te verbieden of een gerechtelijke procedure in te leiden om de praktijk te laten verbieden,

ook zonder bewijs van daadwerkelijk geleden verlies of schade of van opzet of onachtzaamheid van de handelaar.

[...]”

5. Artikel 13 van deze richtlijn, met het opschrift „Sancties”, luidt als volgt:

„De lidstaten stellen de sancties vast die van toepassing zijn op schendingen van de ter uitvoering van deze richtlijn vastgestelde nationale bepalingen en treffen alle maatregelen die nodig zijn voor de toepassing van deze sancties. Deze sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend zijn.”

b) Verordening 2017/2394

6. Artikel 1 van verordening (EU) 2017/2394 van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2017 betreffende samenwerking tussen de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming en tot intrekking van verordening (EG) nr. 2006/2004³, met het opschrift „Onderwerp”, bepaalt:

„Deze verordening legt de voorwaarden vast waaronder de bevoegde autoriteiten die door hun lidstaten zijn aangewezen als verantwoordelijk voor de handhaving van Unierecht ter bescherming van de consumentenbelangen, met elkaar en met de Commissie samenwerken en acties coördineren om die wetgeving te doen naleven en het soepel functioneren van de interne markt te waarborgen, en de economische consumentenbelangen beter te beschermen.”

7. Artikel 2 van deze verordening, met het opschrift „Toepassingsgebied”, bepaalt:

„1. Deze verordening is van toepassing op inbreuken binnen de Unie, wijdverbreide inbreuken en wijdverbreide inbreuken met een Uniedimensie, ongeacht of deze inbreuken zijn beëindigd alvorens de handhaving is begonnen of afgerond.

[...]”

8. Artikel 12 van deze verordening, „Verzoeken om handhavingsmaatregelen”, bepaalt:

„1. Een aangezochte autoriteit neemt op verzoek van een verzoekende autoriteit alle nodige en evenredige handhavingsmaatregelen om de inbreuk binnen de Unie onverwijld te doen beëindigen of verbieden door het uitoefenen van de bij artikel 9 vastgestelde bevoegdheden en eventuele aanvullende bevoegdheden die haar uit hoofde van het nationaal recht zijn toegekend. De aangezochte autoriteit bepaalt welke handhavingsmaatregelen geschikt zijn om de inbreuk binnen de Unie te doen beëindigen of verbieden en neemt deze maatregelen onverwijld, en in ieder geval uiterlijk zes maanden na het verzoek te hebben ontvangen, tenzij de aangezochte autoriteit specifieke redenen opgeeft voor de verlenging van deze termijn. Indien nodig legt de aangezochte autoriteit sancties, zoals boeten of dwangsommen, op aan de handelaar die verantwoordelijk is voor de inbreuk binnen de Unie. [...]

2. De aangezochte autoriteit informeert de verzoekende autoriteit regelmatig over de genomen stappen en maatregelen, alsook over de stappen en maatregelen die zij voornemens is te nemen. De aangezochte autoriteit gebruikt de bij artikel 35 ingestelde elektronische databank om de verzoekende autoriteit, de bevoegde autoriteiten van de andere lidstaten en de Commissie onverwijld in kennis te stellen van de genomen maatregelen en het effect van deze maatregelen op de inbreuk binnen de Unie en deelt tevens mee:

- a) of er tijdelijke maatregelen zijn opgelegd;
- b) of de inbreuk is beëindigd;
- c) welke maatregelen er zijn vastgesteld en of die maatregelen zijn uitgevoerd;

³ PB 2017, L 345, blz. 1.

d) de mate waarin aan consumenten die nadeel hebben ondervonden van de vermoede inbreuk toezeggingen tot herstel zijn gedaan.”

9. Artikel 17 van verordening 2017/2394, „Inleiden van gecoördineerde actie en aanwijzen van de coördinator”, is als volgt geformuleerd:

„1. Indien er een redelijk vermoeden van een wijdverbreide inbreuk bestaat, leiden de bevoegde autoriteiten die bij die inbreuk betrokken zijn in onderling overleg een gecoördineerde actie in. Van de inleiding van een gecoördineerde actie wordt onverwijld kennisgegeven aan de bij die inbreuk betrokken verbindingsbureaus en aan de Commissie.

2. De bevoegde autoriteiten die betrokken zijn bij de vermoede wijdverbreide inbreuk, wijzen in onderling overleg een bevoegde autoriteit die betrokken is bij de vermoede wijdverbreide inbreuk aan als coördinator. Indien deze bevoegde autoriteiten geen overeenstemming kunnen bereiken over die aanwijzing, neemt de Commissie de functie van coördinator op zich.

3. Indien de Commissie een redelijk vermoeden heeft van een wijdverbreide inbreuk met een Uniedimensie, stelt zij in overeenstemming met artikel 26 de bevoegde autoriteiten die betrokken zijn bij de vermoede inbreuk en de betrokken verbindingsbureaus onverwijld in kennis van de vermoede inbreuk. In de kennisgeving vermeldt de Commissie de redenen voor een eventuele gecoördineerde actie. De bevoegde autoriteiten die betrokken zijn bij de vermoede wijdverbreide inbreuk met een Uniedimensie stellen adequate onderzoeken in die zijn gebaseerd op de beschikbare gegevens of gegevens waartoe zij gemakkelijk toegang kunnen krijgen. De bevoegde autoriteiten die betrokken zijn bij de vermoede wijdverbreide inbreuk met een Uniedimensie stellen in overeenstemming met artikel 26 de andere bevoegde autoriteiten, de verbindingsbureaus die betrokken zijn bij die inbreuk en de Commissie binnen één maand na de datum van de kennisgeving door de Commissie van de resultaten van die onderzoeken in kennis. Indien uit dergelijk onderzoek blijkt dat er sprake kan zijn van een wijdverbreide inbreuk met een Uniedimensie, beginnen de bevoegde autoriteiten waaronder de inbreuk ressorteert met de gecoördineerde actie, en nemen zij de maatregelen als bedoeld in artikel 19 en, waar passend, de maatregelen als bedoeld in artikel 20 en artikel 21.

[...]

5. Een bevoegde autoriteit voegt zich bij de gecoördineerde actie indien tijdens de gecoördineerde actie blijkt dat zij betrokken is bij de wijdverbreide inbreuk of de wijdverbreide inbreuk met een Uniedimensie.”

2. Mededingingsregels

a) Verordening nr. 1/2003

10. Artikel 3 van verordening (EG) nr. 1/2003 van de Raad van 16 december 2002 betreffende de uitvoering van de mededingingsregels van de artikelen [101 en 102 VWEU]⁴, met het opschrift „Verhouding tussen de artikelen [101 en 102 VWEU] en het nationale mededingingsrecht”, bepaalt:

„1. [...] Wanneer de mededingingsautoriteiten van de lidstaten of de nationale rechterlijke instanties het nationale mededingingsrecht toepassen op door artikel [102 VWEU] verboden misbruiken, passen zij ook artikel [102 VWEU] toe.

[...]”

11. Artikel 5 van deze verordening, „Bevoegdheid van de mededingingsautoriteiten van de lidstaten”, bepaalt:

„De mededingingsautoriteiten van de lidstaten zijn in individuele gevallen bevoegd tot toepassing van de artikelen [101 en 102 VWEU]. Zij kunnen te dien einde, ambtshalve of naar aanleiding van een klacht, de volgende besluiten nemen:

- de beëindiging van een inbreuk bevelen;
- voorlopige maatregelen opleggen;
- toezeggingen aanvaarden;
- geldboeten, dwangsommen of overeenkomstig hun nationaal recht andere sancties opleggen.

Wanneer op grond van de inlichtingen waarover zij beschikken niet aan de voorwaarden voor een verbod is voldaan, kunnen zij ook beslissen dat er voor hen geen reden bestaat om op te treden.”

12. Artikel 11 van deze verordening, „Samenwerking tussen de Commissie en de mededingingsautoriteiten van de lidstaten”, luidt als volgt:

„1. De Commissie en de mededingingsautoriteiten van de lidstaten passen de communautaire mededingingsregels in nauwe samenwerking toe.

[...]

6. Wanneer de Commissie een procedure begint die tot het geven van een beschikking op grond van hoofdstuk III moet leiden, ontnemt dit de mededingingsautoriteiten van de lidstaten hun bevoegdheid tot toepassing van de artikelen [101 en 102 VWEU]. Indien een mededingingsautoriteit van een lidstaat een zaak reeds in behandeling heeft genomen, begint de Commissie alleen een procedure na overleg met deze autoriteit.”

⁴ PB 2003, L 1, blz. 1.

13. Artikel 9 van de verordening, met het opschrift „Toezeggingen”, luidt als volgt:

„1. Wanneer de Commissie voornemens is een beschikking tot beëindiging van een inbreuk te geven, en de betrokken ondernemingen toezeggingen doen om aan de bezorgdheden tegemoet te komen die de Commissie hun in haar voorlopige beoordeling te kennen heeft gegeven, kan de Commissie ten aanzien van deze ondernemingen bij beschikking die toezeggingen een verbindend karakter verlenen.

[...]”

14. Artikel 22 van verordening nr. 1/2003, „Onderzoeken door de mededingingsautoriteiten van de lidstaten”, bepaalt:

„1. De mededingingsautoriteit van een lidstaat kan op het grondgebied van deze lidstaat overeenkomstig het nationale recht elke inspectie of andere onderzoeksmaatregelen uitvoeren namens en voor rekening van de mededingingsautoriteit van een andere lidstaat, om uit te maken of er een inbreuk op artikel [101 of 102 VWEU] is gepleegd. [...]

2. De mededingingsautoriteiten van de lidstaten verrichten op verzoek van de Commissie de inspecties die deze overeenkomstig artikel 20, lid 1, noodzakelijk acht of die zij overeenkomstig artikel 20, lid 4, bij beschikking heeft gelast. De functionarissen van de mededingingsautoriteiten van de lidstaten die met het verrichten van een inspectie zijn belast, alsook de door die autoriteiten gemachtigde of aangewezen functionarissen, oefenen hun bevoegdheden uit overeenkomstig hun nationale wetgeving.

De door de Commissie gemachtigde functionarissen en andere begeleidende personen kunnen, op verzoek van de Commissie of van de mededingingsautoriteit van de lidstaat op het grondgebied waarvan de inspectie moet worden verricht, de functionarissen van deze autoriteit bijstand verlenen.”

15. Krachtens de artikelen 23 en 24 van deze verordening kan de Commissie ondernemingen en ondernemersverenigingen geldboeten en dwangsommen opleggen.

16. Artikel 25 van deze verordening, met het opschrift „Verjaring ter zake van de oplegging van sancties”, bepaalt:

„1. De bevoegdheid van de Commissie overeenkomstig de artikelen 23 en 24 verjaart

- a) na drie jaar bij inbreuken op de bepalingen betreffende het inwinnen van inlichtingen en het verrichten van inspecties;
- b) na vijf jaar bij de overige inbreuken.

2. De verjaringstermijn gaat in op de dag waarop de inbreuk is gepleegd. Bij voortdurende of voortgezette inbreuken gaat de verjaringstermijn echter pas in op de dag waarop de inbreuk is beëindigd.

[...]”

17. Artikel 26 van deze verordening, „Verjaring ter zake van de tenuitvoerlegging van sancties”, bepaalt:

„1. De bevoegdheid van de Commissie tot tenuitvoerlegging van op grond van de artikelen 23 en 24 gegeven beschikkingen verjaart na vijf jaar.

2. De verjaringstermijn gaat in op de dag waarop de beschikking niet meer kan worden aangevochten.

[...]”

18. Artikel 35 van verordening nr. 1/2003, met het opschrift „Aanwijzing van de mededingingsautoriteiten van de lidstaten”, bepaalt in lid 1:

„De lidstaten wijzen de mededingingsautoriteit of -autoriteiten die bevoegd is (zijn) de artikelen [101 en 102 VWEU] toe te passen, zodanig aan dat op afdoende wijze voldaan wordt aan de bepalingen van deze verordening. [...]”

b) Richtlijn 2019/1

19. Artikel 1 van richtlijn (EU) 2019/1 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 tot toekenning van bevoegdheden aan de mededingingsautoriteiten van de lidstaten voor een doeltreffendere handhaving en ter waarborging van de goede werking van de interne markt⁵, met het opschrift „Onderwerp en toepassingsgebied”, bepaalt:

„[...]”

2. Deze richtlijn heeft betrekking op de toepassing van de artikelen 101 en 102 VWEU en de parallelle toepassing van nationaal mededingingsrecht op dezelfde zaak. [...]

3. Deze richtlijn stelt bepaalde regels vast voor wederzijdse bijstand om de goede werking van de interne markt en de goede werking van het systeem van nauwe samenwerking binnen het European Competition Network te waarborgen.”

20. Artikel 3 van deze richtlijn, „Waarborgen”, luidt als volgt:

„1. Procedures in verband met inbreuken op artikel 101 of 102 VWEU, waaronder de uitoefening door nationale mededingingsautoriteiten van de bevoegdheden waarnaar in deze richtlijn wordt verwezen, voldoen aan de algemene beginselen van het Unierecht en het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

2. De lidstaten zorgen ervoor dat de uitoefening van de in lid 1 bedoelde bevoegdheden onderworpen is aan passende waarborgen met betrekking tot de rechten van verdediging van ondernemingen, waaronder het recht om te worden gehoord en het recht op een doeltreffende voorziening in rechte.

3. De lidstaten zorgen ervoor dat handhavingsprocedures van nationale mededingingsautoriteiten binnen een redelijke termijn worden uitgevoerd. De lidstaten zorgen

⁵ PB 2019, L 11, blz. 3.

ervoor dat de nationale mededingingsautoriteiten, alvorens een besluit te nemen als bedoeld in artikel 10 van deze richtlijn, een mededeling van punten van bezwaar vaststellen.”

21. Artikel 4 van deze richtlijn, met het opschrift „Onafhankelijkheid”, bepaalt:

„1. Om de onafhankelijkheid van de nationale administratieve mededingingsautoriteiten te waarborgen bij de toepassing van de artikelen 101 en 102 VWEU, zien de lidstaten erop toe dat dergelijke autoriteiten hun taken en bevoegdheden onpartijdig en in het belang van de doeltreffende en uniforme toepassing van die bepalingen uitvoeren en uitoefenen, mits aan evenredige verantwoordingsverplichtingen is voldaan en onverminderd de nauwe samenwerking tussen de mededingingsautoriteiten in het European Competition Network.

[...]

5. De nationale administratieve mededingingsautoriteiten hebben de bevoegdheid om hun prioriteiten te bepalen bij de uitvoering van hun in artikel 5, lid 2, van deze richtlijn bedoelde taken voor de toepassing van de artikelen 101 en 102 VWEU. Voor zover nationale administratieve mededingingsautoriteiten verplicht zijn formele klachten in behandeling te nemen, hebben deze autoriteiten de bevoegdheid om dergelijke klachten te verwerpen wanneer zij menen dat dergelijke klachten geen handhavingsprioriteit zijn. Dit doet geen afbreuk aan de bevoegdheid van de nationale administratieve mededingingsautoriteiten om klachten te verwerpen om andere redenen bepaald door het nationale recht.”

22. Artikel 5 van richtlijn 2019/1, „Middelen”, is als volgt geformuleerd:

„1. De lidstaten zien erop toe dat de nationale mededingingsautoriteiten ten minste voldoende gekwalificeerd personeel en voldoende financiële, technische en technologische middelen tot hun beschikking hebben voor de doeltreffende uitvoering van hun taken en voor de doeltreffende uitoefening van hun bevoegdheden voor de toepassing van de artikelen 101 en 102 VWEU als bepaald in lid 2 van dit artikel.

2. Voor de toepassing van lid 1 kunnen de nationale mededingingsautoriteiten ten minste onderzoeken uitvoeren met het oog op de toepassing van de artikelen 101 en 102 VWEU, besluiten vaststellen ter toepassing van die bepalingen op basis van artikel 5 van verordening [...] nr. 1/2003, en nauw samenwerken binnen het European Competition Network om de doeltreffende en uniforme toepassing van de artikelen 101 en 102 VWEU te waarborgen.

[...]”

23. De artikelen 10, 12, 13 en 16 van deze richtlijn regelen de bevoegdheden van de nationale mededingingsautoriteiten met betrekking tot, respectievelijk, de vaststelling en beëindiging van inbreuken, de door de ondernemingen en ondernemersverenigingen voorgestelde toezeggingen, de aan ondernemingen en ondernemersverenigingen op te leggen geldboeten en de aan hen op te leggen dwangsommen.

24. Richtlijn 2019/1 is overeenkomstig artikel 36 ervan op 3 februari 2019 in werking getreden. Krachtens artikel 34, lid 1, ervan dienden de lidstaten de nodige wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in werking te doen treden om uiterlijk op 4 februari 2021 aan deze richtlijn te voldoen.

B. Italiaans recht

1. Wet nr. 689/81

25. Legge 24 novembre 1981, n. 689 – Modifiche al sistema penale (wet nr. 689 van 24 november 1981 houdende wijziging van het strafstelsel) (hierna: „wet nr. 689/81”) behelst de algemene regeling voor administratieve geldboeten.

26. Artikel 12 van deze wet, met het opschrift „Toepassingsgebied”, bepaalt:

„De bepalingen van dit hoofdstuk gelden, voor zover van toepassing en tenzij anders is bepaald, voor alle inbreuken waarop een administratieve sanctie in de vorm van betaling van een geldsom staat, ook wanneer deze sanctie niet in de plaats komt van een strafrechtelijke sanctie. Deze bepalingen gelden niet voor tuchtrechtelijke vergrijpen.”

27. Artikel 14 van deze wet, „Mededeling van punten van bezwaar en kennisgeving”, bepaalt:

„Voor zover mogelijk dient van de inbreuk terstond mededeling te worden gedaan aan de inbreukpleger en aan degene die hoofdelijk verplicht is tot betaling van het bedrag dat wegens die inbreuk verschuldigd is.

Indien de mededeling niet terstond aan alle of een deel van de in de vorige alinea genoemde personen is geschied, moeten de elementen van de inbreuk binnen een termijn van 90 dagen worden gemeld aan de betrokkenen die op het grondgebied van de Republiek wonen, en binnen een termijn van 360 dagen na de vaststelling [van de inbreuk] aan de betrokkenen die in het buitenland wonen.

Wanneer de op de inbreuk betrekking hebbende stukken bij beslissing van de gerechtelijke autoriteit worden toegezonden aan de bevoegde autoriteit, beginnen de in de vorige alinea bedoelde termijnen te lopen vanaf de datum van ontvangst [van deze stukken].

[...]

De verplichting tot betaling van het wegens de inbreuk verschuldigde bedrag vervalt voor degene die niet binnen de voorgeschreven termijn in kennis is gesteld.”

28. Artikel 28 van deze wet, met het opschrift „Verjaring”, bepaalt:

„Het recht op invordering van de bedragen die verschuldigd zijn wegens de in deze wet genoemde inbreuken verjaart vijf jaar na de dag waarop de inbreuk is gepleegd.

Stuiting van de verjaring wordt geregeld in het burgerlijk wetboek.”

2. Voorschriften inzake consumentenbescherming

a) Consumentenwetboek

29. Artikel 1 van decreto legislativo nr. 206 – Codice del consumo (wetsbesluit nr. 206 houdende het wetboek consumentenrecht) van 6 september 2005, in de versie zoals die gold ten tijde van het hoofdgeding (hierna: „consumentenwetboek”), bepaalt in lid 1 ervan:

„In overeenstemming met de Grondwet en met de beginselen die zijn neergelegd in de Verdragen tot oprichting van de Europese Gemeenschappen, het Verdrag betreffende de Europese Unie, de wetgeving van de Unie, meer bepaald artikel 153 [EG], en internationale verdragen, harmoniseert en consolideert dit wetboek de wettelijke regelingen inzake aankoop en consumptie, teneinde een hoog niveau van bescherming van consumenten en gebruikers te waarborgen.”

30. Artikel 27 van dit wetboek, met het opschrift „Administratieve en rechterlijke bescherming”, bepaalt:

„1. [De AGCM] oefent de door dit artikel geregelde bevoegdheden ook uit als autoriteit die bevoegd is voor de toepassing van [verordening (EG) nr. 2006/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 27 oktober 2004 betreffende samenwerking tussen de nationale instanties die verantwoordelijk zijn voor handhaving van de wetgeving inzake consumentenbescherming (verordening betreffende samenwerking met betrekking tot consumentenbescherming) (PB 2004, L 364, blz. 1)], binnen de grenzen van de wettelijke bepalingen.

1 bis. Ook in de door artikel 19, lid 3, gereguleerde sectoren komt de bevoegdheid om op te treden tegen handelwijzen van handelaren die als oneerlijke handelspraktijk worden aangemerkt, onverminderd de geldende wettelijke regeling, uitsluitend toe aan de [AGCM], die deze bevoegdheid uitoefent op grond van de in dit artikel toegekende bevoegdheden, na advies van de bevoegde regelgevende instantie te hebben ingewonnen. [...]

2. De [AGCM] verbiedt ambtshalve of op verzoek van een belanghebbende persoon of organisatie de voortzetting van oneerlijke handelspraktijken, en maakt een einde aan de gevolgen ervan. Daartoe maakt de [AGCM] gebruik van de onderzoeks- en handhavingsbevoegdheden van voornoemde verordening [nr. 2006/2004], ook ten aanzien van inbreuken die niet grensoverschrijdend zijn. Ter uitvoering van de in lid 1 bedoelde taken kan de [AGCM] een beroep doen op de Guardia di Finanza, die handelt overeenkomstig de bevoegdheden die haar zijn toegekend in het kader van het toezicht op de belasting over de toegevoegde waarde en de inkomstenbelasting. Het optreden van de [AGCM] staat los van de vraag of de getroffen consumenten zich bevinden op het grondgebied van de lidstaat waar de handelaar gevestigd is of in een andere lidstaat.

3. De [AGCM] kan bij een met redenen omkleed besluit bepalen dat de oneerlijke handelspraktijken tijdelijk moeten worden gestaakt in het geval van bijzondere spoedeisendheid. Zij stelt de handelaar in elk geval ervan in kennis dat een onderzoek wordt ingeleid.

[...]

8. Indien de [AGCM] de handelspraktijk oneerlijk acht, verbiedt zij de verspreiding ervan voor zover de praktijk nog niet onder de aandacht van het publiek is gebracht, of de voortzetting ervan voor zover de praktijk reeds een aanvang heeft genomen. Daarbij kan tevens worden voorzien in

de publicatie van het besluit op kosten van de handelaar, ook in de vorm van een uittreksel, dat wil zeggen in de vorm van een specifieke rectificerende verklaring, teneinde te voorkomen dat de oneerlijke handelspraktijk nog langer gevolgen sorteert.

9. Naast het verbod op de oneerlijke handelspraktijk kan de autoriteit ook een administratieve geldboete opleggen die, afhankelijk van de ernst en de duur van de inbreuk, tussen 5 000 en 500 000 EUR bedraagt. In geval van een oneerlijke handelspraktijk als bedoeld in artikel 21, leden 3 en 4, dient de boete ten minste 50 000 EUR te bedragen.

[...]

11. De [AGCM] regelt de onderzoeksprocedure in haar reglement zodanig dat hoor en wederhoor, volledige kennis van het dossier en verslaglegging gewaarborgd zijn.

[...]

13. Voor zover van toepassing dienen de bepalingen van hoofdstuk I, afdeling I, en de artikelen 26, 27, 28 en 29 van wet [nr. 689/81], zoals gewijzigd, in acht te worden genomen wanneer een administratieve geldboete wegens overtreding van dit wetsbesluit wordt opgelegd. De in dit artikel bedoelde administratieve boeten moeten binnen 30 dagen na kennisgeving van het besluit van de [AGCM] worden voldaan. [...]"

b) Reglement voor onderzoeksprocedures op het gebied van de consumentenbescherming

31. De regolamento sulle procedure istruttorie in materia di pubblicità ingannevole e comparativa, pratiche commerciali scorrette, violazione dei diritti dei consumatori nei contratti, violazione del divieto di discriminazioni e clausole vessatorie (reglement voor onderzoeksprocedures op het gebied van consumentenbescherming) is goedgekeurd bij delibera n. 25411 (besluit nr. 25411) van de AGCM van 1 april 2015, welk besluit is vastgesteld krachtens artikel 27, lid 11, van het consumentenwetboek.

32. Volgens artikel 6, lid 1, en artikel 5, lid 1, onder f), en lid 2, van dit reglement moet de onderzoeksprocedure – met inbegrip van onder meer de mededeling van punten van bezwaar – binnen 180 dagen na ontvangst van het verzoek tot optreden worden ingeleid, welke termijn kan worden gestuit indien om informatie wordt verzocht. Indien de procedure niet binnen deze termijn wordt ingeleid, wordt de vooronderzoeksfase geacht te zijn afgesloten door seponering van de zaak. De AGCM is bevoegd om het verzoek tot optreden nadien in het dossier op te nemen teneinde ambtshalve een grondig onderzoek in te stellen op basis van nieuwe informatie of op basis van een gewijzigde beoordeling van haar actieprioriteiten.

33. In de artikelen 10 tot en met 12 van dit reglement worden de procedurele waarborgen omschreven die tijdens de onderzoeksfase gelden, te weten het recht van de partijen die van de inleiding van het onderzoek in kennis zijn gesteld en van de overige belanghebbende partijen als bedoeld in artikel 10 van dit reglement, om deel te nemen aan het onderzoek, opmerkingen te maken, toegang te krijgen tot de documenten en tot de informatie waarover de AGCM beschikt, en te verzoeken om een hoorzitting.

3. Mededingingsregels

a) Wet nr. 287/90

34. Artikel 1 van legge 10 ottobre 1990, n. 287 – Norme per la tutela della concorrenza e del mercato (wet nr. 287 van 10 oktober 1990 houdende bepalingen ter bescherming van de mededinging en de markt), in de versie zoals die van toepassing is op het hoofdgeding (hierna: „wet nr. 287/90”), draagt het opschrift „Toepassingsgebied en verhouding met het Unierecht”, en luidt als volgt:

„1. De bepalingen van deze wet, die is vastgesteld krachtens artikel 41 van de Grondwet, dat het recht op economisch initiatief beschermt en waarborgt, zijn van toepassing op kartels, misbruik van machtsposities en concentraties van ondernemingen.

2. De [AGCM] past op dezelfde zaak gelijktijdig ook de artikelen 101 en 102 [VWEU] en de artikelen 2 en 3 van deze wet inzake mededingingsbeperkende overeenkomsten en misbruik van machtspositie toe.

[...]

4. De in deze titel opgenomen bepalingen worden uitgelegd overeenkomstig de [Unie]rechtelijke beginselen op het gebied van de mededinging.”

35. Artikel 3 van deze wet, met het opschrift „Misbruik van machtspositie”, bepaalt:

„1. Het is verboden dat een of meer ondernemingen misbruik maken van een machtspositie op de nationale markt of een wezenlijk deel daarvan, en daarnaast is het verboden:

a) om rechtstreeks of zijdelings aan- of verkoopprijzen of andere onnodig belastende contractuele voorwaarden op te leggen;

[...]”

36. Artikel 12 van deze wet, met het opschrift „Onderzoeksbevoegdheden”, bepaalt:

„1. Na beoordeling van de gegevens waarover zij beschikt en die welke haar ter kennis zijn gebracht door overheidsinstanties of belanghebbenden, daaronder begrepen consumentenorganisaties, stelt de [AGCM] een onderzoek in om na te gaan of er inbreuk is gemaakt op de verbodsbepalingen van de artikelen 2 en 3 [...].

[...]”

37. Artikel 14 van deze wet, „Onderzoek”, luidt als volgt:

„1. Indien een inbreuk op artikel 2 of artikel 3 wordt vermoed, stelt de [AGCM] de betrokken ondernemingen en organisaties ervan in kennis dat een onderzoek is ingesteld [...].”

38. Artikel 15 van wet nr. 287/90, „Ingebrekestelling en sancties”, bepaalt:

„1. Indien de [AGCM] na het in artikel 14 bedoelde onderzoek een inbreuk op artikel 2 of artikel 3 vaststelt, legt zij de betrokken ondernemingen en organisaties een termijn op om die inbreuk te beëindigen. In geval van zware inbreuken legt zij bovendien, rekening houdend met de ernst en de duur daarvan, een administratieve geldboete op van maximaal 10 % van de omzet die elke onderneming of organisatie in het laatste belastingjaar voorafgaand aan de datum van kennisgeving van de ingebrekestelling heeft behaald. Zij legt de onderneming een termijn op waarbinnen de geldboete moet worden voldaan.

[...]”

39. Artikel 31 van deze wet, „Sancties”, bepaalt:

„1. De wegens schending van deze wet opgelegde administratieve geldboeten zijn onderworpen aan de bepalingen van hoofdstuk I, afdelingen I en II, van wet [nr. 689/81], voor zover deze van toepassing zijn.”

b) Reglement voor onder de bevoegdheid van de AGCM vallende onderzoeksprocedures

40. Het decreto del Presidente della Repubblica 30 aprile 1998, n. 217, Regolamento in materia di procedure istruttorie di competenza dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (besluit van de president van de Republiek nr. 217 van 30 april 1998 tot vaststelling van een reglement voor onder de bevoegdheid van de AGCM vallende onderzoeksprocedures) is vastgesteld krachtens artikel 10, lid 5, van wet nr. 287/90, volgens welke bepaling „onderzoeksprocedures [worden] vastgesteld die waarborgen dat de betrokkenen volledig kennis kunnen nemen van het onderzoeksdossier, dat het recht op hoor en wederhoor wordt geëerbiedigd en dat er een proces-verbaal wordt opgesteld”.

41. De artikelen 7, 13 en 14 van dit reglement omschrijven de procedurele waarborgen die in de onderzoeksfase gelden, te weten het recht van de partijen die van de inleiding van het onderzoek in kennis zijn gesteld en van de overige belanghebbenden als bedoeld in artikel 7, lid 2, van dit reglement om deel te nemen aan het onderzoek, opmerkingen te maken, toegang te krijgen tot de documenten en tot de informatie waarover de AGCM beschikt, en te verzoeken om een hoorzitting voordat de uitkomsten van het onderzoek worden meegedeeld.

III. Feiten, hoofdgedingen en prejudiciële vragen

A. Zaak C-510/23 (*Trenitalia*)

42. Trenitalia, een overheidsonderneming die via een andere vennootschap volledig in handen is van het Ministero dell’economia e delle finanze (Italiaans ministerie van Economische Zaken en Financiën), is de belangrijkste beheermaatschappij voor het personenvervoer per spoor in Italië. Zij verzorgt zowel regionale als middellange- en langeafstandsverbindingen, welke laatste categorie onder meer de zogeheten „markttreinen”, zoals hogesnelheidstreinen, omvat.

43. Tussen 2011 en 2016 heeft de AGCM diverse meldingen en klachten ontvangen van consumenten, de Autorità di regolazione dei trasporti (toezichthoudende autoriteit voor het vervoer, Italië) en de vereniging Federconsumatori over de manier waarop treinkaartjes online werden verkocht. Op 21 oktober 2016 heeft de AGCM de resultaten van gesimuleerde aankopen die haar medewerkers tussen 26 augustus en 30 september 2016 hadden verricht, bij het dossier gevoegd.

44. Op 15 november 2016 heeft de AGCM Trenitalia in kennis gesteld van haar besluit om een procedure tot vaststelling van een inbreuk op het consumentenrecht in te leiden en heeft zij op het hoofdkantoor van deze onderneming een inspectie uitgevoerd, waarbij documenten in beslag zijn genomen. De adviseurs van Trenitalia hebben toegang tot het onderzoeksdossier gekregen en zijn in de gelegenheid gesteld om verweer te voeren. Daarnaast is ook een inspectie verricht bij de onderneming die het door Trenitalia gebruikte IT-systeem heeft geleverd.

45. Bij besluit van 3 augustus 2017, vastgesteld op 19 juli 2017, heeft de AGCM geconstateerd dat Trenitalia zich bij de onlineverkoop van treinkaartjes schuldig had gemaakt aan een oneerlijke handelspraktijk. Het geautomatiseerde informatie-, zoek- en aankoopstelsel van deze onderneming zou namelijk hoofdzakelijk zoekresultaten met betrekking tot markttreinen als reisoplossing hebben voorgesteld, terwijl zoekresultaten met veel goedkopere regionale treinen voor dezelfde dienstregeling waren weggelaten. Derhalve heeft de AGCM Trenitalia gelast de gelaakte praktijk te staken, haar een termijn opgelegd om te onderzoeken welke maatregelen zij daartoe diende te nemen en haar, gelet op de ernst en de duur van de inbreuk, een geldboete van 5 miljoen EUR opgelegd.

46. Ten overstaan van de verwijzende rechter betwist Trenitalia het besluit van de AGCM, waarbij zij onder meer aanvoert dat de krachtens artikel 14 van wet nr. 689/81 geldende termijn van 90 dagen voor het inleiden van een procedure tot vaststelling van een inbreuk op het consumentenrecht niet in acht is genomen. De fase voorafgaand aan de mededeling van de punten van bezwaar zou namelijk meer dan vier jaar hebben geduurd.

47. De verwijzende rechter merkt in dit verband op dat de door de AGCM opgelegde sancties, zowel voor inbreuken op het gebied van de mededinging als voor inbreuken op het gebied van de consumentenbescherming, van semi-strafrechtelijke aard zijn.⁶ Om processuele gelijkheid te waarborgen en te voorkomen dat het tijdsverloop in het nadeel speelt van de beschuldigde, moeten dus de beginselen van artikel 6 van het op 4 november 1950 te Rome ondertekende Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 41 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, die een onverwijlde mededeling van de punten van bezwaar vereisen, in acht worden genomen.

48. Volgens de rechtspraak van de Consiglio di Stato (hoogste bestuursrechter, Italië), die zich onlangs in deze zin heeft ontwikkeld, dient de AGCM, op straffe van verval van haar sanctiebevoegdheid, de onderzoeksprocedure in te leiden door binnen deze termijn van 90 dagen een mededeling van punten van bezwaar vast te stellen zodra de daartoe benodigde feitelijke gegevens zijn verzameld.

49. Om het beginpunt van deze termijn te bepalen, moet de bestuursrechter een beoordeling ex tunc verrichten door zich te verplaatsen in de situatie waarin de AGCM zich bevond, en nagaan vanaf welke datum de op een bepaald moment beschikbare informatie volstond om de

⁶ De verwijzende rechter baseert zich in dit opzicht op de „Engel-criteria”; zie in die zin het arrest van het EHRM van 8 juni 1976, Engel e.a. tegen Nederland (CE:ECHR:1976:0608JUD000510071, §§ 82 en 83).

mededeling van punten van bezwaar vast te stellen. Elke overschrijding van deze termijn leidt tot nietigverklaring van het besluit van de AGCM in zijn geheel. Bovendien is het op grond van het ne-bis-in-idembeginsel niet meer mogelijk om een nieuwe onderzoeksprocedure met betrekking tot dezelfde praktijk in te leiden, ook al heeft de betrokken onderneming de praktijk nog steeds niet beëindigd.

50. De verwijzende rechter is ten eerste van oordeel dat de autonomie van de AGCM hierdoor wordt ondermijnd omdat zij verplicht is een onderzoek in te stellen op basis van een louter chronologisch criterium. Bovendien vergroot een te snelle inleiding van de procedure het risico dat deze autoriteit niet in staat zal zijn de benodigde informatie te verzamelen om de verweten inbreuk te kunnen vaststellen. In aanmerking moet worden genomen dat de werkzaamheden van de AGCM van uiterst complexe aard zijn, met name wanneer een onderzoek wordt ingesteld naar de activiteiten van grote economische spelers, aangezien zij dan informatie over een groot aantal feiten met betrekking tot een voortschrijdende periode moet verzamelen teneinde tot een abstracte juridische kwalificatie te komen.

51. De verwijzende rechter trekt in dit verband een parallel met de sancties in mededingingszaken, waar de bevoegde autoriteit de inbreukprocedure binnen een redelijke termijn moet afronden. Naar analogie geldt dit vereiste ook op het gebied van de consumentenbescherming.

52. Ten tweede volgt naar het oordeel van de verwijzende rechter uit het feit dat de betrokken onderneming niet hoeft aan te tonen dat zij door de tardieve inleiding van de onderzoeksprocedure is benadeeld, dat er sprake is van een onweerlegbaar vermoeden dat de rechten van de verdediging van deze onderneming zijn geschonden wanneer de procedure na het verstrijken van de termijn van 90 dagen is ingeleid.

53. Hoe dan ook kan de toepassing van een termijn waarvan het beginpunt van geval tot geval varieert, het gewettigd vertrouwen van de bestrafte ondernemingen niet adequaat beschermen. Om te voorkomen dat mededelingen van punten van bezwaar na een buitensporig lange tijd worden vastgesteld, voorziet de Italiaanse wet in een verjaringstermijn van vijf jaar, te rekenen vanaf de beëindiging van de ongeoorloofde handelwijze.

54. In die omstandigheden heeft de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Moet artikel 11 van richtlijn [2005/29], gelezen in het licht van de beginselen van consumentenbescherming en doeltreffendheid van bestuurshandelingen, aldus worden uitgelegd dat het in de weg staat aan een nationale regeling als die welke voortvloeit uit de toepassing van artikel 14 van wet [nr. 689/81] – zoals uitgelegd in de recente rechtspraak –, op grond waarvan de [AGCM] verplicht is om het onderzoek tot vaststelling van een oneerlijke handelspraktijk in te leiden binnen een vervaltermijn van 90 dagen, die begint te lopen vanaf het tijdstip waarop de [AGCM] kennisneemt van de wezenlijke elementen van de inbreuk, die mogelijkkerwijs slechts de gegevens omvatten die zijn ontvangen bij de eerste melding van de inbreuk?”

B. Zaak C-511/23 (Caronte & Tourist)

55. Caronte & Tourist (hierna: „C&T”) is een onderneming die een veerbootdienst in de Straat van Messina verzorgt, waar zij vrijwel een monopolie geniet.

56. Op 24 maart 2018 is bij de AGCM een melding binnengekomen van een consument die klaagde over de excessieve prijzen van de door C&T verzorgde veerbootdienst en om een onderzoek daarnaar verzocht. Op 23 april 2019 heeft de AGCM de havenautoriteit van Messina om informatie verzocht, gevolgd door een aanmaning op 19 november 2019, waarop die autoriteit op 26 november 2019 heeft gereageerd.

57. Op 4 augustus 2020 heeft de AGCM C&T ervan in kennis gesteld dat een procedure tot vaststelling van een inbreuk op het gebied van de mededinging was ingeleid.

58. Bij besluit van 11 april 2022, vastgesteld op 29 maart 2022, heeft de AGCM op basis van artikel 3 van wet nr. 287/90 geconstateerd dat C&T zich schuldig maakte aan misbruik van een machtspositie door excessieve prijzen voor de veerbootdienst voor voertuigen in de Straat van Messina in rekening te brengen. Derhalve heeft deze autoriteit C&T gelast om in de toekomst, althans vanaf het eind van de pandemische noodtoestand, geen excessieve prijzen meer in rekening te brengen en haar, gelet op de ernst van de inbreuk, een geldboete van 3 719 370 EUR opgelegd.

59. Ten overstaan van de verwijzende rechter betwist C&T, daarin ondersteund door Assarmatori en Confederazione Italiana Armatori (hierna: „Confitarma”), beroepsverenigingen uit de maritieme sector, het besluit van de AGCM, waarbij zij zich onder meer beroept op schending van de dwingende termijn van 90 dagen waarbinnen krachtens artikel 14 van wet nr. 689/81 een procedure tot vaststelling van een inbreuk op het gebied van de mededinging moet worden ingeleid. De fase voorafgaand aan de mededeling van de punten van bezwaar zou namelijk in totaal 855 dagen hebben geduurd.

60. De verwijzende rechter wijst er in dit verband op dat het hoofdgeding weliswaar betrekking heeft op een tot de nationale markt beperkt misbruik van een machtspositie, maar dat de Unie er een reëel belang bij heeft dat de bepalingen inzake de bestraffing van inbreuken op de mededingingsregels uniform worden toegepast. Aangezien de Commissie volgens de rechtspraak van het Hof verplicht is haar procedures binnen een redelijke termijn af te ronden⁷, bestaat er op nationaal en Europees vlak een verschil tussen de regels met betrekking tot het inleiden van procedures op het gebied van de mededinging.

61. De verwijzende rechter merkt bovendien op dat de sancties die de AGCM op mededingingsgebied oplegt, van „semi-strafrechtelijke” aard zijn. Om processuele gelijkheid te waarborgen en te voorkomen dat de verstreken tijd in het nadeel speelt van de beschuldigde, moeten dus de beginselen van artikel 6 EVRM en artikel 41 van het Handvest van de grondrechten, die een onverwijlde mededeling van de punten van bezwaar vereisen, in acht worden genomen.

62. De verwijzende rechter zet uiteen dat artikel 14 van wet nr. 689/81 volgens oudere rechtspraak van de Consiglio di Stato niet van toepassing was op procedures van de AGCM in mededingingszaken, zodat de inleiding van het onderzoek door middel van de mededeling van punten van bezwaar niet aan een specifieke termijn was gebonden. Als gevolg van een koerswijziging in deze rechtspraak is de AGCM voortaan echter op straffe van verval van haar sanctiebevoegdheid verplicht om de onderzoeksprocedure in te leiden door deze mededeling binnen de litigieuze termijn uit te brengen zodra de daartoe benodigde feitelijke gegevens zijn verzameld.

⁷ Verwijzing naar het arrest van 15 oktober 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij e.a./Commissie (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P en C-254/99 P, EU:C:2002:582).

63. De verwijzende rechter geeft een toelichting op de gevolgen van deze koerswijziging in de rechtspraak, zoals hierboven beschreven, te weten de noodzaak voor de bestuursrechter om een beoordeling *ex tunc* te verrichten teneinde het exacte beginpunt van de termijn van 90 dagen te bepalen, de nietigverklaring van het besluit van de AGCM in geval van overschrijding van de litigieuze termijn en de toepassing van het *ne-bis-in-idem* beginsel, waardoor er geen nieuwe onderzoeksprocedure met betrekking tot dezelfde praktijk kan worden ingeleid.

64. Voor het overige komen de overwegingen van de verwijzende rechter, die twijfels koestert over de vraag of de nationale regeling verenigbaar is met het mededingingsrecht van de Unie, in wezen overeen met de overwegingen die ik hierboven reeds in het kader van zaak C-510/23 met betrekking tot het consumentenrecht heb uiteengezet.

65. In die omstandigheden heeft de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Moet artikel 102 VWEU, gelezen in het licht van de beginselen van bescherming van de mededinging en doeltreffendheid van bestuursmaatregelen, aldus worden uitgelegd dat het zich verzet tegen een nationale regeling als die welke voortvloeit uit de toepassing van artikel 14 van wet [nr. 689/81] – zoals uitgelegd in de recente rechtspraak –, die de [AGCM] verplicht om het onderzoek tot vaststelling van misbruik van een machtspositie in te leiden binnen een vervaltermijn van 90 dagen, die begint te lopen vanaf het tijdstip waarop de [AGCM] kennisneemt van de wezenlijke elementen van de inbreuk, die mogelijk anderszins slechts de gegevens omvatten die zijn ontvangen bij de eerste melding van de inbreuk?”

IV. Procedures bij het Hof

66. De verwijzingsbeslissingen in de zaken C-510/23 en C-511/23 van 2 augustus 2023, respectievelijk 1 augustus 2023, zijn bij het Hof ingekomen op 8 augustus 2023.

67. In zaak C-510/23 hebben de partijen in het hoofdgeding, de Italiaanse regering en de Europese Commissie binnen de termijn van artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie schriftelijke opmerkingen ingediend.

68. In zaak C-511/23 zijn met inachtneming van voormelde termijn schriftelijke opmerkingen ingediend door de partijen in het hoofdgeding, Assarmatori, Confitarma, UNC Sicilia, de Italiaanse regering, de Griekse regering, de Hongaarse regering en de Slowaakse regering, alsook de Commissie.

69. Op 14 mei 2024 heeft het Hof overeenkomstig artikel 76, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering besloten af te zien van een pleitzitting.

V. Juridische analyse

A. Inleidende opmerkingen

70. Om te beginnen wil ik verduidelijken dat de onderhavige zaken geen betrekking hebben op de uitlegging van materieelrechtelijke bepalingen, maar op regels en beginselen van het Unierecht die de procedurele autonomie van de lidstaten beperken. Zoals vaker het geval is geweest in de

rechtspraak van het Hof, zal het doeltreffendheidsbeginsel een cruciale rol bij de analyse van de gestelde vragen spelen. Aangezien in beide zaken dezelfde nationale regeling centraal staat, zal deze regeling moeten worden getoetst aan de regels inzake consumentenbescherming respectievelijk de mededingingsregels van de Unie. Zoals we zullen zien, gelden sommige overwegingen, gelet op de vele onderlinge banden, in gelijke mate voor beide rechtsgebieden. We mogen per slot van rekening niet uit het oog verliezen dat het welzijn van de consument nu juist het einddoel is van het overheidsoptreden ter bescherming van de mededinging.⁸ Om die reden is het door het Hof te wijzen arrest van transversaal belang.

71. Duidelijkheidshalve zal ik een korte beschrijving geven van het verloop van de door de AGCM gevoerde procedures tot vaststelling van oneerlijke en mededingingsbeperkende handelspraktijken. Zoals uit de dossiers van de zaken naar voren komt, verlopen deze procedures in wezen in twee stappen: (1) een *vooronderzoeksfase*, waarin de AGCM de onderzoeksgegevens verzamelt die nodig zijn om de punten van bezwaar jegens de betrokkene te formuleren, en (2) een *onderzoeksfase* (of besluitvormingsfase), die plaatsvindt vanaf het moment dat de punten van bezwaar aan de betrokkene zijn meegedeeld en waarin alle aan de administratieve procedure inherente waarborgen gelden. Deze fase eindigt in voorkomend geval met de vaststelling van een besluit waarbij het bestaan van een oneerlijke of mededingingsverstorende handelspraktijk wordt vastgesteld en sancties worden opgelegd.

72. De verwijzende rechter is van oordeel dat de betrokken nationale regeling, die de hierboven beschreven procedures regelt, een doeltreffende toepassing van het Unierecht belemmert. Ter onderbouwing van zijn standpunt noemt de verwijzende rechter een aantal aspecten van deze regeling die hij problematisch acht. Een van die aspecten is de termijn voor de vooronderzoeksfase. Blijkens de verwijzingsbeslissingen voorziet de betrokken regeling met betrekking tot sanctieprocedures die tot een veroordeling tot betaling van een geldsom leiden, in een vervaltermijn van 90 dagen waarbinnen de mededeling van punten van bezwaar moet worden vastgesteld. Volgens de rechtspraak van de Consiglio di Stato, de hoogste bestuursrechter, gaat deze termijn in op het moment dat de AGCM kennisneemt van de wezenlijke elementen van de inbreuk, die mogelijk slechts de gegevens omvatten die zijn vermeld bij de eerste melding van de inbreuk. Deze bepaling is ook van toepassing op sanctieprocedures met betrekking tot oneerlijke en mededingingsverstorende handelspraktijken.

73. Bovendien blijkt uit de dossiers dat het verval van rechtswege intreedt, dat wil zeggen onafhankelijk van een concrete vaststelling van een inbreuk op de rechten van verdediging van de onderneming. Omdat de maatregel één geheel vormt, geldt het verval ten aanzien van het besluit in zijn geheel, dus zowel wat betreft de vaststelling van de inbreuk en de verbodsmaatregelen als wat betreft de oplegging van de sanctie. Tot slot is het verval van invloed op voortdurende inbreuken, zelfs nog voordat deze zijn beëindigd, en is het gekoppeld aan het ne-bis-in-idembeginsel, waardoor een inbreuk niet opnieuw kan worden vastgesteld, ook niet indien de inbreuk na het sanctiebesluit nog steeds voortduurt. Bij het onderzoek naar de verenigbaarheid van deze regeling met het Unierecht moet rekening worden gehouden met de wisselwerking tussen al deze aspecten in hun geheel.

⁸ Zie in dit verband Albæk, S., „Consumer Welfare in EU Competition Policy”, *Aims and Values in Competition Law* (DJØF Publishing 2013), blz. 67 e.v.; Martenet, V., en Heinemann, A., *Droit de la concurrence*, Schultess, 2e druk, , Genève 2021, blz. 2 e.v.; Pitruzzella, G., „Diritto costituzionale e diritto della concorrenza: c'è dell'altro oltre l'efficienza economica?”, *Quaderni costituzionali* 3 (2019), blz. 601 en 607, en Säcker, F. J., *Münchener Kommentar zum Wettbewerbsrecht*, 4e druk, C.H. Beck, München 2023, punten 5 e.v.

74. Krachtens het doeltreffendheidsbeginsel mogen de lidstaten de toepassing van het Unierecht niet onmogelijk of overdreven moeilijk maken, en moeten zij, specifiek op het gebied van het mededingingsrecht, ervoor zorgen dat de regels die zij vaststellen en toepassen, de doeltreffende toepassing van de artikelen 101 VWEU en 102 VWEU onverlet laten.⁹ In het bijzonder moeten de nationale mededingingsautoriteiten die krachtens artikel 35, lid 1, van verordening nr. 1/2003 zijn aangewezen, zorgen voor een doeltreffende toepassing van deze artikelen in het algemeen belang.¹⁰ In dit verband moet worden opgemerkt dat het afgeleide recht bepalingen bevat die vereisen dat de doeltreffende toepassing van het Unierecht met betrekking tot specifieke verplichtingen wordt verzekerd. Dit geldt ook voor het verwante gebied van de consumentenbescherming. Aangezien het afgeleide recht met voorrang van toepassing is, moet in het kader van deze analyse worden bepaald wat de relevante bepalingen van afgeleid recht zijn. Op basis daarvan zal moeten worden vastgesteld of de in geding zijnde nationale regeling aan het vereiste van doeltreffendheid voldoet.

B. Ontvankelijkheid

75. Allereerst moet echter worden onderzocht of het verzoek om een prejudiciële beslissing in zaak C-511/23 ontvankelijk is. C&T, Assarmatori en Confitarma achten dit verzoek niet-ontvankelijk. De inbreuk die C&T wordt verweten zou namelijk slechts neerkomen op een schending van het verbod van misbruik van een machtspositie als bedoeld in artikel 3 van wet nr. 287/90 en niet op een schending van artikel 102 VWEU, omdat de AGCM er overeenkomstig verordening nr. 1/2003 voor heeft gekozen om uitsluitend het nationale mededingingsrecht toe te passen. Bovendien menen zij dat artikel 14 van wet nr. 689/81, dat in de litigieuze termijn voorziet, een bepaling is die onder de procedurele autonomie van de lidstaten valt en geen verband houdt met het materiële mededingingsrecht.

76. Ik acht deze argumenten echter niet overtuigend en wel om de volgende redenen.

77. In de eerste plaats volgt uit de rechtspraak van het Hof dat in een situatie waarin aan een marktdeelnemer een sanctie op basis van uitsluitend het nationale mededingingsrecht is opgelegd, het Hof niettemin uitspraak kan doen op een verzoek om een prejudiciële beslissing dat betrekking heeft op de uitlegging van artikel 102 VWEU wanneer deze bepaling toepasselijk is gemaakt doordat het nationale recht naar de inhoud ervan verwijst. Wanneer het nationale recht conform artikel 102 VWEU moet worden toegepast, heeft de Unie er namelijk stellig belang bij dat deze bepaling op eenvormige wijze wordt uitgelegd.¹¹

78. In casu staat vast dat artikel 1, lid 4, van wet nr. 287/90 bepaalt dat de bepalingen van titel I worden uitgelegd volgens de beginselen van het Unierecht op het gebied van het mededingingsrecht. Voorts heeft het in dezelfde titel opgenomen artikel 3, lid 1, onder a), van deze wet nagenoeg dezelfde bewoordingen als artikel 102, tweede alinea, onder a), VWEU. Bovendien verklaart de verwijzende rechter uitdrukkelijk dat „artikel 3 van wet [nr. 287/90] artikel 102 VWEU in nationaal recht omzet en dat beide bepalingen in wezen

⁹ Zie arresten van 14 juni 2011, Pfleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389, punt 24), en 21 januari 2021, Whiteland Import Export (C-308/19, EU:C:2021:47, punt 46).

¹⁰ Zie arresten van 7 december 2010, VEBIC (C-439/08, EU:C:2010:739, punt 56), en 14 juni 2011, Pfleiderer (C-360/09, EU:C:2011:389, punt 19).

¹¹ Zie in die zin arresten van 11 december 2007, ETI e.a. (C-280/06, EU:C:2007:775, punten 21-26), en 30 januari 2020, Generics (UK) e.a. (C-307/18, EU:C:2020:52, punten 24 en 26-29, en aldaar aangehaalde rechtspraak). Zie op overeenkomstige wijze voor artikel 101 VWEU, arrest van 26 oktober 2023, EDP – Energias de Portugal e.a. (C-331/21, EU:C:2023:812, punten 39 en 41-44).

dezelfde strekking hebben”. Dit alles wettigt volgens mij de conclusie dat de bepalingen van titel I van wet nr. 287/90 zich voor oplossingen voor zuiver interne situaties conformeren aan de oplossingen die het Unierecht op basis van onder meer artikel 102 VWEU biedt.

79. In de tweede plaats dient in herinnering te worden geroepen dat het Hof juist met betrekking tot de bepalingen van titel I van wet nr. 287/90 reeds een vergelijkbare redenering heeft gevolgd in de zaak die aanleiding heeft gegeven tot het arrest ETI e.a.¹² In dat arrest heeft het Hof zich bevoegd verklaard om kennis te nemen van een verzoek om een prejudiciële beslissing dat betrekking had op artikel 81 EG (thans artikel 101 VWEU), hoewel de AGCM in het hoofdgeding uitsluitend de nationale verbodsbepalingen inzake mededingingsregelingen had toegepast. Anders dan C&T zie ik niet in waarom de inwerkingtreding van verordening nr. 1/2003 zou kunnen afdoen aan deze beoordeling, die steunt op het feit dat het nationale recht rechtstreeks en onvoorwaardelijk naar het Unierecht verwijst.

80. In de derde plaats is de omstandigheid dat de onderhavige zaak geen betrekking heeft op de uitlegging van materiële bepalingen van het nationale mededingingsrecht als vervat in titel I van wet nr. 287/90, maar op de procedurele bepaling van artikel 14 van wet nr. 689/81, naar mijn mening niet van invloed op de ontvankelijkheid van het verzoek. Ten eerste is artikel 14 van wet nr. 689/81 bij artikel 31, lid 1, van wet nr. 287/90 van toepassing verklaard op administratieve geldboeten die wegens schendingen van eerstgenoemde wet worden opgelegd¹³, zoals de verwijzende rechter opmerkt. Ten tweede impliceert het enkele feit dat een nationaalrechtelijke bepaling onder de procedurele autonomie van de lidstaten valt, niet dat deze bepaling niet aan de vereisten van het Unierecht hoeft te voldoen: voor zover een dergelijke bepaling een kader biedt voor de toepassing van bepalingen van nationaal recht die zich aan de overeenkomstige bepalingen van Unierecht dienen te conformeren, moet zij op zijn minst voldoen aan de beginselen van doeltreffendheid en gelijkwaardigheid.

81. Gelet op de voorgaande overwegingen ben ik van mening dat het verzoek om een prejudiciële beslissing in zaak C-511/23 ontvankelijk moet worden verklaard.

C. Ten gronde

1. Doelstellingen van de toepasselijke bepalingen op het gebied van de mededinging en de consumentenbescherming

82. De verplichtingen van de lidstaten die relevant zijn voor de onderhavige analyse vloeien voort uit een scala aan bepalingen die ik hieronder eerst zal uiteenzetten, waarna ik zal onderzoeken of de betrokken nationale regeling die verplichtingen op correcte wijze uitvoert. In het kader van deze tweede stap moet worden beoordeeld of de betrokken nationale regeling daadwerkelijk bijdraagt tot de verwezenlijking van de door het Unierecht nagestreefde doelstellingen.

¹² Arrest van 11 december 2007 (C-280/06, EU:C:2007:775).

¹³ Zie punt 39 van deze conclusie.

a) Fundamentele waarborgen van richtlijn 2019/1 en toepasselijkheid van deze richtlijn in zaak C-511/23

83. Wat het mededingingsrecht aangaat, wijs ik op de verplichtingen die voortvloeien uit richtlijn 2019/1. Volgens artikel 1, lid 1, gelezen in samenhang met de overwegingen 1, 6 en 8, ervan, biedt deze richtlijn bepaalde fundamentele waarborgen voor de toepassing van de artikelen 101 en 102 VWEU door de nationale mededingingsautoriteiten, teneinde deze autoriteiten in staat te stellen zo doeltreffend mogelijk op te treden bij de daadwerkelijke handhaving van deze bepalingen, onder meer met het doel om eerlijke en open concurrerende markten te waarborgen, consumenten en ondernemingen te beschermen tegen mededingingsverstorende praktijken en te voorkomen dat dergelijke praktijken onbestraft blijven.¹⁴

84. Richtlijn 2019/1 legt een reeks belangrijke verplichtingen op, zoals de verplichting om ervoor te zorgen dat de door de mededingingsautoriteiten ingeleide handhavingsprocedures binnen een redelijke termijn worden afgerond en dat de ondernemingen in kennis worden gesteld van de bezwaren voordat een besluit tot vaststelling van een inbreuk wordt genomen en de beëindiging ervan wordt gelast krachtens artikel 10 van richtlijn 2019/1, alsook de verplichting om de onafhankelijkheid van de nationale administratieve mededingingsautoriteiten te waarborgen door hun de bevoegdheid te verlenen om hun prioriteiten te bepalen met het oog op de uitvoering van de taken die noodzakelijk zijn voor de toepassing van de artikelen 101 en 102 VWEU. Deze verplichtingen lijken mij in casu van bijzonder belang voor het onderzoek naar de verenigbaarheid van de nationale bepalingen met het Unierechtelijke mededingingsrecht.

85. Een dergelijk onderzoek vooronderstelt logischerwijs dat richtlijn 2019/1 van toepassing is op zaak C-511/23. De verwijzende rechter is echter van mening dat dit niet het geval is, aangezien deze richtlijn pas in de loop van 2021, dat wil zeggen nadat het onderzoek was ingesteld, is omgezet in Italiaans recht, waarbij bovendien slechts een „algemeen beginsel van de rechtsorde” is gecodificeerd.

86. Ik zou in deze omstandigheden niet elk belang aan richtlijn 2019/1 willen onzeggen, omdat de lidstaten zich volgens vaste rechtspraak gedurende de omzettingstermijn dienen te onthouden van maatregelen die de verwezenlijking van het door deze richtlijn voorgeschreven resultaat ernstig in gevaar zouden brengen.¹⁵ Uit deze verplichting tot nalaten volgt onder meer dat de rechterlijke instanties van de lidstaten zich zo veel mogelijk dienen te onthouden van een uitlegging van het interne recht die na het verstrijken van de omzettingstermijn van een richtlijn de verwezenlijking van de met deze richtlijn nagestreefde doelstelling ernstig in gevaar zou kunnen brengen.¹⁶

87. Volgens artikel 36 is richtlijn 2019/1 op 3 februari 2019 in werking getreden en dienden de lidstaten overeenkomstig artikel 34, lid 1, uiterlijk op 4 februari 2021 aan deze richtlijn te voldoen. In casu volgt ten eerste uit het dossier dat het besluit van de AGCM om een onderzoeksprocedure in te leiden is vastgesteld op 4 augustus 2020, dat wil zeggen gedurende de omzettingstermijn van richtlijn 2019/1. Ten tweede staat vast dat de door de Consiglio di Stato

¹⁴ Zie met name artikel 1, lid 1, en overwegingen 1, 6 en 8 van richtlijn 2019/1.

¹⁵ Arresten van 18 december 1997, Inter-Environnement Wallonie (C-129/96, EU:C:1997:628, punt 45), en 5 mei 2022, BPC Lux 2 e.a. (C-83/20, EU:C:2022:346, punten 65 en 66).

¹⁶ Arresten van 4 juli 2006, Adeneler e.a. (C-212/04, EU:C:2006:443, punt 123), en 23 april 2009, VTB-VAB en Galatea (C-261/07 en C-299/07, EU:C:2009:244, punt 39).

ingezette koers in de rechtspraak waarbij de betrokken regeling van toepassing wordt geacht op krachtens wet nr. 287/90 gevoerde procedures, reeds een feit was voordat de onderzoeksprocedure werd ingeleid.

88. Ik ben dan ook van mening dat de verwijzende rechter bij zijn beoordeling van de vraag of het besluit van de AGCM om een onderzoeksprocedure in te leiden tardief was in het licht van de in artikel 14 van wet nr. 287/90 gestelde vervalttermijn, tevens rekening moet houden met de bepalingen van richtlijn 2019/1. Derhalve zal hij moeten nagaan of, en in welke mate, de toepassing van deze nationale regeling de verwezenlijking van de met deze richtlijn nagestreefde doelstellingen ernstig in gevaar kan brengen.

b) Vereisten van richtlijn 2005/29

89. Richtlijn 2005/29 heeft volgens artikel 1 ervan tot doel om bij te dragen aan de goede werking van de interne markt en om een hoog niveau van consumentenbescherming tot stand te brengen door de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake oneerlijke handelspraktijken die de economische belangen van de consumenten schaden, te harmoniseren.

90. Richtlijn 2005/29 beschermt weliswaar uitdrukkelijk de economische belangen van consumenten tegen oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten, maar zij beschermt indirect ook legitieme ondernemingen tegen concurrenten die de regels in deze richtlijn niet in acht nemen, en waarborgt aldus een eerlijke concurrentie binnen haar toepassingsgebied, zoals uit overweging 8 van deze richtlijn volgt. Dit illustreert de nauwe band die er tussen het consumentenrecht en het mededingingsrecht bestaat, waarvan ik hierboven reeds gewag heb gemaakt.

91. Volgens artikel 11, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2005/29 zorgen de lidstaten voor de invoering van passende en doeltreffende middelen ter bestrijding van oneerlijke handelspraktijken, zodat de naleving van deze richtlijn in het belang van de consumenten kan worden afgedwongen. Lid 2 van dit artikel preciseert dat de lidstaten aan administratieve instanties bevoegdheden verlenen om te bevelen dat de oneerlijke handelspraktijken worden gestaakt, ingeval deze instanties dergelijke maatregelen, rekening houdend met alle belangen die op het spel staan en met name het algemeen belang, nodig achten.

92. Daarnaast volgt uit artikel 13 van richtlijn 2005/29 dat de lidstaten de sancties vaststellen die van toepassing zijn op schendingen van de ter uitvoering van deze richtlijn vastgestelde nationale bepalingen en alle maatregelen treffen die nodig zijn voor de toepassing van deze sancties, die doeltreffend, evenredig en afschrikwekkend moeten zijn. Volgens het Hof laat richtlijn 2005/29 de lidstaten beoordelingsruimte bij de keuze van de nationale maatregelen om oneerlijke handelspraktijken overeenkomstig de artikelen 11 en 13 van deze richtlijn te bestrijden, mits deze maatregelen passend en doeltreffend zijn en de vastgestelde sancties doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn.¹⁷

93. Hoewel de verwijzende rechter in zijn uitleggingsverzoek niet uitdrukkelijk melding maakt van artikel 13 van richtlijn 2005/29, acht ik het noodzakelijk om ook deze bepaling te betrekken bij de analyse, aangezien de onderhavige zaken onder meer betrekking hebben op de bevoegdheid van de AGCM om sancties wegens het plegen van inbreuken op te leggen. De door

¹⁷ Zie arresten van 19 september 2018, Bankia (C-109/17, EU:C:2018:735, punt 31), en 2 februari 2023, Towarzystwo Ubezpieczeń Ż (Misleidende modelverzekeringsovereenkomsten) (C-208/21, EU:C:2023:64, punt 79).

Trenitalia en C&T ingestelde beroepen zijn namelijk gericht tegen de hun opgelegde geldboeten. In dit verband zij erop gewezen dat sancties, daaronder begrepen geldboeten, een onderdeel vormen van het instrumentarium waarvan veelal gebruik wordt gemaakt om inbreuken op het Unierecht op elk mogelijk gebied tegen te gaan.¹⁸ Om de verwijzende rechter een nuttig antwoord te geven aan de hand waarvan hij het bij hem aanhangige geding kan beslechten, zal het Hof het belang van deze bepaling dan ook onder de aandacht van deze rechter moeten brengen.¹⁹

2. Aan de nationale regeling inherente aspecten die de doeltreffendheid van het Unierecht kunnen ondermijnen

94. Na deze schets van de uit het Unierecht voortvloeiende verplichtingen moet thans worden onderzocht of en, zo ja, in hoeverre de nationale regeling de door de Uniewetgever nagestreefde doelstellingen kan doorkruisen. Dit vergt een systematische analyse waarbij de regeling wordt herleid tot de verschillende elementen waaruit zij bestaat, zodat deze elementen zowel afzonderlijk als in hun geheel kunnen worden beoordeeld.

95. Dit onderzoek zal zich toespitsen op een aantal aspecten van deze regeling die ik vanuit juridisch oogpunt problematisch acht, namelijk de korte duur van de termijn voor de afsluiting van de vooronderzoeksfase, de onzekerheid over het beginpunt van deze termijn, de rechtsgevolgen wanneer binnen deze termijn geen formele procedure wordt ingeleid en de toepassing van het ne-bis-in-idembeginsel. Uit dit onderzoek zal blijken dat elk aspect op zich reeds de doeltreffendheid van het Unierecht kan aantasten. In hun geheel doen deze aspecten ernstig afbreuk aan de vervulling van de taken van de AGCM als nationale autoriteit die verantwoordelijk is voor het opsporen en bestraffen van inbreuken op het consumenten- en het mededingingsrecht.

96. Dienaangaande zij eraan herinnerd dat het Hof volgens vaste rechtspraak in het kader van de procedure van artikel 267 VWEU, die op een duidelijke taakverdeling tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof berust, niet bevoegd is om het nationale recht uit te leggen, en dat het uitsluitend aan de nationale rechter staat om de feiten van het hoofdgeding vast te stellen en te beoordelen.²⁰ Daarentegen is het Hof wel bevoegd de nationale rechter alle gegevens over de uitlegging van het Unierecht te verschaffen die deze rechter in staat stellen te beoordelen of nationale bepalingen verenigbaar zijn met de Unieregeling.²¹

¹⁸ Zie mijn conclusie in zaak C-768/21, Land Hessen (Verplichting van de gegevensbeschermingsautoriteit om maatregelen te nemen) (C-768/21, EU:C:2024:291), met betrekking tot de oplegging van administratieve geldboeten op het gebied van de bescherming van persoonsgegevens en het mededingingsrecht.

¹⁹ Arrest van 10 maart 2022, Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs (Verzekering die de ziektekosten volledig dekt) (C-247/20, EU:C:2022:177, punt 48).

²⁰ Arrest van 28 april 2022, SeGEC e.a. (C-277/21, EU:C:2022:318, punt 21).

²¹ Arrest van 30 september 2020, CPAS de Seraing (C-402/19, EU:C:2020:759, punt 24).

a) Korte duur van de termijn waarbinnen de aan het onderzoek voorafgaande fase dient te worden afgerond

97. Het meest in het oog springende aspect van de betrokken nationale regeling is naar mijn mening de termijn van 90 dagen die de AGCM wordt gegund om de vooronderzoeksfase af te ronden. Deze termijn is niet alleen problematisch vanwege de korte duur ervan, maar ook omdat zij niet soepel is: zij geldt namelijk altijd, ongeacht de complexiteit van de zaak of de werklast van de AGCM.

98. In dit verband wil ik vooraf opmerken dat geen van de in de voorgaande punten genoemde handelingen van afgeleid recht in een dergelijke termijn voorziet. Bovendien staat het in het gedecentraliseerde systeem voor de handhaving van de mededingingsregels van de Unie, waarin de nationale mededingingsautoriteiten die regels rechtstreeks toepassen, aan de lidstaten om de verjaringsregels voor de oplegging van sancties door deze autoriteiten vast te stellen, zij het onder eerbiediging van het gelijkwaardigheids- en het doeltreffendheidsbeginsel. Derhalve vloeit er voor de lidstaten geen enkele juridische verplichting voort uit de artikelen 25 en 26 van verordening nr. 1/2003, waarin de bevoegdheid van de Commissie om sancties in de vorm van geldboeten of dwangsommen op te leggen en ten uitvoer te leggen aan verjaringstermijnen wordt gebonden. Het Hof heeft namelijk reeds geoordeeld dat deze termijnen in principe niet gelden voor de nationale mededingingsautoriteiten, omdat zij zijn onderworpen aan de nationale verjaringsregels.²²

99. Daarnaast heeft het Hof geoordeeld dat het bij gebreke van een dwingende Unierechtelijke regeling aan de lidstaten staat om, met inachtneming van het Unierecht en met name het gelijkwaardigheids- en het doeltreffendheidsbeginsel, de procedurele bepalingen inzake de oplegging van sancties door de bevoegde nationale autoriteiten vast te stellen en toe te passen.²³ Uit de rechtspraak komt eveneens naar voren dat bij de vaststelling en toepassing van dergelijke bepalingen het Unierecht in acht moet worden genomen, dat vereist dat redelijke termijnen worden vastgesteld die bescherming bieden aan zowel de belanghebbende als de betrokken autoriteit.²⁴

100. Wat meer concreet de vaststelling van procedurele termijnen voor het optreden van de nationale mededingingsautoriteiten betreft, zij eraan herinnerd dat wanneer een lidstaat het mededingingsrecht van de Unie ten uitvoer brengt, de vereisten die voortvloeien uit het beginsel van behoorlijk bestuur als algemeen beginsel van Unierecht, in het bijzonder het recht van eenieder op een onpartijdige behandeling van zijn zaken binnen een redelijke termijn, van toepassing zijn in het kader van de door de bevoegde nationale autoriteit gevoerde procedure.²⁵ Een dergelijk vereiste vloeit ook voort uit artikel 3, lid 3, van richtlijn 2019/1, waarin sommige van de hierboven genoemde fundamentele waarborgen worden opgesomd.²⁶

²² Arrest van 21 januari 2021, Whiteland Import Export (C-308/19, EU:C:2021:47, punt 37).

²³ Arrest van 21 januari 2021, Whiteland Import Export (C-308/19, EU:C:2021:47, punt 45).

²⁴ Arrest van 21 januari 2021, Whiteland Import Export (C-308/19, EU:C:2021:47, punt 48).

²⁵ Arresten van 15 oktober 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij e.a./Commissie (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P en C-254/99 P, EU:C:2002:582, punten 181, 184, 199 en 230); 21 september 2006, Technische Unie/Commissie (C-113/04 P, EU:C:2006:593, punt 40); 19 december 2012, Heineken Nederland en Heineken/Commissie (C-452/11 P, niet-gepubliceerd, EU:C:2012:829, punt 97), en 30 januari 2024, Agentsia „Patna infrastruktura” (Europese financiering van wegeninfrastructuur) (C-471/22, EU:C:2024:99, punt 41).

²⁶ Zie punten 83 e.v. van deze conclusie.

101. Zo heeft het Hof geoordeeld dat de nationale regels waarbij verjaringstermijnen worden vastgesteld, zodanig moeten worden opgesteld dat er een evenwicht tot stand wordt gebracht tussen, enerzijds, het doel om de rechtszekerheid en de behandeling van zaken binnen een redelijke termijn als algemene beginselen van het Unierecht te waarborgen en, anderzijds, de daadwerkelijke en doeltreffende uitvoering van de artikelen 101 en 102 VWEU, teneinde het openbaar belang te beschermen door te voorkomen dat de werking van de interne markt wordt verstoord door overeenkomsten of praktijken die schadelijk zijn voor de mededinging.²⁷ Om uit te maken of een nationale verjaringsregeling een dergelijk evenwicht tot stand brengt, moeten alle regels daarvan in aanmerking worden genomen, waaronder met name de datum waarop de verjaringstermijn ingaat, de duur van deze termijn en de wijze van schorsing of stuiting ervan, aldus het Hof.²⁸ Het lijkt mij aangewezen om deze beginselen uit de rechtspraak *mutatis mutandis* toe te passen op de onderhavige zaak.

102. Wat betreft de korte duur van de termijn waarin de betrokken nationale regeling voorziet, moet, zoals het Hof heeft onderstreept, bij de beoordeling daarvan rekening worden gehouden met het specifieke karakter van mededingingszaken en meer in het bijzonder met de omstandigheid dat die zaken in beginsel een complexe feitelijke en economische analyse vereisen.²⁹ Zoals de Commissie in haar schriftelijke opmerkingen uitlegt, moet een mededingingsautoriteit namelijk, voordat zij besluit een procedure in te leiden, wat veronderstelt dat zij een intensief onderzoek op tegenspraak verricht bij de betrokken ondernemingen en aanzienlijke middelen inzet, ingewikkelde analyses van zowel feitelijke als economische aard verrichten.

103. In de fase voorafgaand aan de formele inleiding van de procedure moet een mededingingsautoriteit in veel gevallen ook een reeks voorbereidende onderzoekshandelingen verrichten. In het bijzonder vergen onderzoeken op het gebied van de mededinging vaak inspecties ten kantore van de betrokken ondernemingen, die in de regel worden verricht voordat de procedure wordt ingeleid of parallel daaraan, teneinde te voorkomen dat deze ondernemingen belastend bewijsmateriaal kunnen vernietigen of achterhouden. Om doeltreffend te zijn, moeten deze inspecties zorgvuldig worden voorbereid, hetgeen betekent dat er voldoende aanwijzingen moeten worden verzameld om ze te rechtvaardigen en dat zo nauwkeurig mogelijk moet worden bepaald naar welk bewijsmateriaal precies wordt gezocht. Deze inspecties vereisen doorgaans de tussenkomst van rechtshandavingsinstanties, vinden vaak gelijktijdig op verschillende locaties van de onderneming plaats en vergen soms een onderlinge afstemming met de mededingingsautoriteiten van andere lidstaten of met de Commissie, of beide, wat uiteraard een invloed heeft op de benodigde voorbereidingstijd.

104. Volgens vaste rechtspraak moet de vraag of de duur van een procedure redelijk is, worden beoordeeld aan de hand van de specifieke omstandigheden van de zaak, zoals de complexiteit ervan en het gedrag van de partijen.³⁰ De in de betrokken nationale regeling vastgestelde termijn houdt niet alleen geen rekening met de complexiteit van mededingingszaken, maar lijkt ook te berusten op een premisse die volledig voorbijgaat aan het feit dat nationale mededingingsautoriteiten vaak de medewerking van de betrokken ondernemingen behoeven, bijvoorbeeld bij verzoeken om inlichtingen. Een weinig coöperatieve houding van een onderneming kan in sommige gevallen tot vertraging leiden³¹ of zelfs tot overschrijding van deze

²⁷ Arrest van 21 januari 2021, Whiteland Import Export (C-308/19, EU:C:2021:47, punt 49).

²⁸ Arrest van 21 januari 2021, Whiteland Import Export (C-308/19, EU:C:2021:47, punt 50).

²⁹ Arrest van 21 januari 2021, Whiteland Import Export (C-308/19, EU:C:2021:47, punt 51).

³⁰ Arrest van 13 juni 2013, HGA e.a./Commissie (C-630/11 P–C-633/11 P, EU:C:2013:387, punt 82).

³¹ Arrest van 12 januari 2017, Timab Industries en CFPR/Commissie (C-411/15 P, EU:C:2017:11, punt 169).

termijn, zonder dat de nationale mededingingsautoriteit daarvoor verantwoordelijk kan worden gehouden. De betrokken nationale regeling verbindt hieraan echter altijd dezelfde rechtsgevolgen, ongeacht of de vertraging valt toe te schrijven aan de onderneming dan wel aan de AGCM.

105. Daarnaast moet in aanmerking worden genomen dat er vóór de formele inleiding van de procedure normaliter een coördinatie plaatsvindt tussen de nationale mededingingsautoriteiten onderling en tussen deze autoriteiten en de Commissie, teneinde de zaken zo goed mogelijk te verdelen tussen de verschillende autoriteiten van het in verordening nr. 1/2003 bedoelde European Competition Network. Deze coördinatie is met name noodzakelijk wanneer bij meerdere nationale mededingingsautoriteiten tegelijk klachten of clementieverzoeken zijn ingediend. Bovendien kan een nationale mededingingsautoriteit het in sommige gevallen nodig achten om, alvorens een formele procedure in te leiden, eerst de beslissing van een andere autoriteit af te wachten, onder meer om te beoordelen of het ne-bis-in-idembeginsel eventueel van toepassing is, of te wachten op de beslissing van een nationale rechterlijke instantie of de Unie.

106. Gelet op de omvang van deze inleidende werkzaamheden, onderschrijf ik het standpunt van de Commissie dat het in veel gevallen uiterst moeilijk, zo niet onmogelijk voor de AGCM is om haar werkzaamheden binnen een termijn van slechts 90 dagen te verrichten. De mogelijkheid om binnen de krachtens de nationale regeling geldende termijn de nodige maatregelen te treffen wordt tevens bemoeilijkt door het feit dat deze regeling niet in een opschorting of verlenging van de termijn voorziet.

107. De vaststelling van een uniforme termijn verplicht de AGCM ertoe alle inbreuken die haar ter ore komen, zonder onderscheid te behandelen. Dit heeft tot gevolg dat haar werkzaamheden zuiver mechanisch worden in die zin dat de verschillende te onderzoeken inbreuken moeten worden behandeld in de chronologische volgorde waarin zij worden geregistreerd en niet naargelang hun complexiteit of ernst. Doordat inachtneming van de termijn een dwingend vereiste is, wordt de AGCM belet om haar werkzaamheden vrijelijk te organiseren, zoals artikel 4, lid 5, van richtlijn 2019/1 voorschrijft, dat wil zeggen om haar prioriteiten te bepalen bij de uitvoering van de taken voor de toepassing van de artikelen 101 en 102 VWEU. De omstandigheid dat de autoriteit niet over voldoende tijd beschikt om de meest complexe en waarschijnlijk minder voor de hand liggende inbreuken te behandelen, ook al vergen deze een grondig onderzoek, kan dan ook haar onafhankelijkheid aantasten.

108. De verplichting om inbreuken binnen een onredelijk korte termijn te onderzoeken, zou ertoe kunnen leiden dat de AGCM de grenzen van haar capaciteit bereikt. In dit verband zij eraan herinnerd dat de lidstaten er volgens artikel 5, lid 1, van richtlijn 2019/1 op moeten toezien dat de nationale mededingingsautoriteiten ten minste voldoende gekwalificeerd personeel en voldoende financiële, technische en technologische middelen tot hun beschikking hebben voor de doeltreffende uitvoering van hun taken en voor de doeltreffende uitoefening van hun bevoegdheden voor de toepassing van de artikelen 101 en 102 VWEU. Een buitensporige inzet van de middelen van de AGCM zonder dat de nodige versterking wordt geboden om de goede werking van de AGCM op continue basis te garanderen, zou dan ook eventueel als een schending van voornoemde bepaling kunnen worden opgevat.

109. Tot slot zou de in de betrokken nationale regeling gestelde termijn van 90 dagen de AGCM ertoe kunnen aanzetten om de meest eenvoudige zaken met voorrang te behandelen en de meest ingewikkelde zaken, waarvoor de termijn naar alle waarschijnlijkheid zou worden overgeschreden wegens de ontoereikende duur ervan, te verwaarlozen, zodat bepaalde mededingingsbeperkende

praktijken, waaronder stellig ook praktijken die de economische belangen van concurrenten ernstig schaden, wellicht nimmer zouden worden opgespoord en dus ook niet zouden worden bestraft.

110. Het merendeel van de voorgaande overwegingen geldt volgens mij ook voor het verwante gebied van de consumentenbescherming. Hoewel richtlijn 2005/29 procedures tot vaststelling van eventuele oneerlijke handelspraktijken niet aan een termijn bindt, moeten de artikelen 11 en 13 ervan worden uitgelegd in het licht van de doelstelling van deze richtlijn, die ertoe strekt een hoog niveau van consumentenbescherming tot stand te brengen door de wetgeving van de lidstaten betreffende oneerlijke handelspraktijken die de economische belangen van de consumenten schaden te harmoniseren.³²

111. Het staat derhalve aan de interne rechtsorde van elke lidstaat om procedurevoorschriften vast te stellen die waarborgen dat er passende en doeltreffende middelen ter bestrijding van oneerlijke handelspraktijken voorhanden zijn en dat deze praktijken op doeltreffende, evenredige en afschrikkende wijze worden bestraft, zoals de artikelen 11 en 13 van richtlijn 2005/29 vereisen. Deze procedurevoorschriften mogen echter niet minder gunstig zijn dan die welke gelden in vergelijkbare situaties die aan het nationale recht onderworpen zijn, en mogen de uitoefening van de door het Unierecht verleende rechten in de praktijk niet onmogelijk of uiterst moeilijk maken.

112. Wat betreft de – hier centraal staande – inachtneming van het doeltreffendheidsbeginsel, volgt uit vaste rechtspraak dat de vraag of een nationale procedurele bepaling het onmogelijk of uiterst moeilijk maakt om het Unierecht toe te passen, steeds moet worden onderzocht rekening houdend met de plaats van die bepaling in de gehele procedure voor de verschillende nationale instanties en van het verloop en de bijzondere kenmerken van die procedure.³³ Tegen deze achtergrond moeten de beginselen die aan het nationale rechtsplegingssysteem ten grondslag liggen, zoals de bescherming van de rechten van de verdediging, het rechtszekerheidsbeginsel en het goede verloop van de procedure, in voorkomend geval in overweging worden genomen.³⁴

113. Hoewel het Unierecht zich in beginsel niet verzet tegen de vaststelling van procedurele termijnen in het belang van de rechtszekerheid³⁵, mogen deze termijnen de verwezenlijking van de doelstellingen die richtlijn 2005/29 beoogt te beschermen, niet in gevaar brengen.³⁶ Onderzocht moet dus worden of de in de betrokken nationale regeling gestelde termijn van 90 dagen het in een situatie als die van het hoofdgeding uiterst moeilijk of in de praktijk onmogelijk maakt dat er passende en doeltreffende middelen ter bestrijding van oneerlijke handelspraktijken voorhanden zijn en dat deze praktijken op doeltreffende, evenredige en afschrikkende wijze worden bestraft, zoals respectievelijk de artikelen 11 en 13 van richtlijn 2005/29 vereisen.

114. In dit verband moet worden onderstreept dat de AGCM, als de autoriteit die door de Italiaanse Republiek is aangewezen om richtlijn 2005/29 te handhaven, over een redelijke termijn moet kunnen beschikken om de in de meldingen van individuele consumenten verstrekte gegevens te onderbouwen of om de ambtshalve in de betrokken individuele gevallen verkregen informatie te verifiëren. Een dwingende termijn van 90 dagen voor de duur van de vooronderzoeksfase moge redelijk zijn in relatief eenvoudige gevallen, maar lijkt te kort in andere

³² Arrest van 19 september 2018, Bankia (C-109/17, EU:C:2018:735, punt 29).

³³ Arrest van 22 september 2022, Servicios prescriptor y medios de pagos EFC (C-215/21, EU:C:2022:723, punt 35).

³⁴ Arrest van 1 oktober 2015, ERSTE Bank Hungary (C-32/14, EU:C:2015:637, punt 51).

³⁵ Arrest van 8 juli 2010, Bulicke (C-246/09, EU:C:2010:418, punt 36).

³⁶ Arrest van 29 oktober 2015, BBVA (C-8/14, EU:C:2015:731, punt 40).

gevallen die, bijvoorbeeld, een grotere feitelijke of juridische complexiteit vertonen. Hieruit volgt dat er een niet te verwaarlozen risico bestaat dat de AGCM niet over de benodigde tijd en middelen zal beschikken om oneerlijke handelspraktijken te bestrijden en te bestraffen in de zin van deze richtlijn. Daardoor zou de AGCM in een even kritieke situatie komen te verkeren als ik hierboven met betrekking tot de bestrijding van mededingingsverstorende praktijken heb beschreven.

115. Een termijn van 90 dagen kan bovendien ook gevolgen hebben voor de samenwerking tussen de AGCM en haar tegenhangers in andere lidstaten en de Commissie in het kader van verordening 2017/2394, die overeenkomstig artikel 2, lid 1, ervan van toepassing is „op inbreuken binnen de Unie, wijdverbreide inbreuken en wijdverbreide inbreuken met een Uniedimensie, ongeacht of deze inbreuken zijn beëindigd alvorens de handhaving is begonnen of afgerond”. Hoofdstuk IV van deze verordening regelt de gecoördineerde onderzoeks- en handhavingsmechanismen met betrekking tot wijdverbreide inbreuken met een Uniedimensie. Meer bepaald regelen de artikelen 17 en 19 van deze verordening de inleiding van gecoördineerde actie, respectievelijk de onderzoeksmaatregelen die bij dergelijke acties kunnen worden getroffen. Op grond van deze bepalingen kan de autoriteit van een lidstaat worden verzocht op te treden naar aanleiding van een melding van de autoriteit van een andere lidstaat of van de Commissie.

116. De in de betrokken nationale regeling gestelde termijn kan ontoereikend zijn voor een doeltreffende samenwerking tussen de autoriteiten, om dezelfde redenen als die welke ik hierboven in het kader van het mededingingsrecht heb uiteengezet. Met name valt niet uit te sluiten dat een grote werklust in combinatie met een te korte termijn de AGCM ertoe zou kunnen nopen zich geheel of gedeeltelijk aan deze medewerking te onttrekken. De gevolgen van het uit de overschrijding van de termijn van 90 dagen voortvloeiende verval kunnen zich dus ook doen gevoelen in het kader van de toepassing van de voorschriften inzake consumentenbescherming buiten de lidstaat waar de inbreuken zijn gepleegd, en de gehele Unie treffen.

117. Ik acht deze termijn te kort, temeer daar het Italiaanse rechtstelsel reeds in een verjaringstermijn van vijf jaar voorziet, waarmee het belang van de rechtszekerheid voldoende is gediend. Zodra de verjaringstermijn van vijf jaar is verstreken, zouden de betrokken ondernemingen in beginsel niet langer hoeven te verwachten dat de AGCM actie onderneemt naar aanleiding van een bepaalde inbreuk. Om die reden lijkt een termijn van 90 dagen niet nuttig, onder voorbehoud van de beoordeling door de verwijzende rechter. Aangezien voornoemde verjaringstermijn redelijk lang is, lijdt het naar mijn mening geen twijfel dat daarmee wordt voldaan aan het doeltreffendheidsbeginsel. Ter vergelijking wijs ik erop dat de artikelen 25 en 26 van verordening nr. 1/2003 voorzien in verjaringstermijnen van drie tot vijf jaar, waaruit blijkt dat de naar Italiaans recht geldende termijn even lang is als de langste verjaringstermijn die van toepassing is op de door de Commissie gevoerde procedures.

118. Tot slot moet nog het argument van C&T worden onderzocht dat de litigieuze termijn gerechtvaardigd is uit hoofde van de bescherming van het gewettigd vertrouwen van de betrokken ondernemingen. Dit argument berust op de premisse dat een gebrek aan voortvarendheid van de AGCM bij de uitoefening van haar sanctiebevoegdheden een gewettigd vertrouwen bij de geïnspecteerde onderneming zou wekken. Volgens C&T levert de niet-inachtneming van een redelijke termijn voor het inleiden van een procedure op het gebied van de mededinging niet alleen een schending op van het beginsel dat bestuurshandelingen passend en doeltreffend moeten zijn, maar schaadt deze ook het belang van de marktdeelnemer die zijn activiteit op de

markt uitoefent bij een spoedige mededeling van de punten van bezwaar, waardoor hij zich doeltreffend kan verweren op een tijdstip dat niet al te ver verwijderd is van het tijdstip waarop de gelaakte handelwijze heeft plaatsgevonden, en deze handelwijze eventueel zelf kan aanpassen.

119. Dit argument lijkt mij te berusten op een onjuiste opvatting van de rol van de nationale autoriteit die belast is met de opsporing en bestraffing van inbreuken op het consumentenrecht en het mededingingsrecht. Het stilzitten van deze autoriteit betekent namelijk nog niet dat een handelspraktijk in overeenstemming met de regels van de interne markt wordt verklaard. Met andere woorden, juridisch gezien is het niet mogelijk om de rechtmatigheid van de betrokken handelspraktijk af te leiden uit het feit dat deze autoriteit geen actie onderneemt – en om dat stilzitten dus gelijk te stellen met een impliciete goedkeuring. Er bestaat derhalve geen vermoeden van een rechtmatige handelspraktijk waarop een onderneming zich in deze omstandigheden zou kunnen beroepen. Ware dit wél zo, dan zou het nut van het toezichtstelsel tot nul worden gereduceerd, omdat een onderneming zich dan zelfs op het stilzitten van de autoriteit zou kunnen beroepen wanneer de betrokken handelspraktijk flagrant in strijd is met het Unierecht. De daadwerkelijke toepassing van de regels van het consumenten- en mededingingsrecht zou dan ernstig in het gedrang komen. Om deze redenen ben ik van mening dat dit argument moet worden afgewezen.

b) Onzekerheid over het beginpunt van de termijn

120. Een ander aspect dat twijfel doet rijzen over de inachtneming van het beginsel van een redelijke termijn als algemeen beginsel van Unierecht dat van toepassing is op elke administratieve procedure, is de onzekerheid over het beginpunt van de litigieuze termijn. Zoals ik reeds heb aangegeven, is dit aspect een van de criteria waarmee volgens het Hof rekening moet worden gehouden bij de beoordeling van de korte duur van een procedurele termijn.³⁷ Zoals uit de verwijzingsbeslissingen naar voren komt, is de AGCM op grond van de betrokken nationale regeling verplicht om de onderzoeksprocedure ter vaststelling van misbruik van een machtspositie of een oneerlijke handelspraktijk in te leiden binnen een termijn van 90 dagen, „die begint te lopen vanaf het tijdstip waarop deze autoriteit kennisneemt van de wezenlijke elementen van de inbreuk, die mogelijk slechts de gegevens omvatten die zijn ontvangen bij de eerste melding van de inbreuk”.

121. Uit de wijze waarop het beginpunt van de termijn in de prejudiciële vragen wordt omschreven, blijkt dat het intreden van de gebeurtenis waardoor de termijn gaat lopen, kan variëren naargelang van de omstandigheden van het individuele geval. Het hangt af van de vraag of een klacht alle informatie bevat die de AGCM nodig heeft om een inbreuk vast te stellen. In dat geval is het waarschijnlijk het eenvoudigst om het beginpunt van de termijn nauwkeurig te bepalen. Zoals de verwijzende rechter echter toelicht, doet dit scenario zich in de praktijk niet altijd voor. Uit het dossier blijkt namelijk dat de partijen in het hoofdgeding van mening verschillen over het exacte beginpunt van de termijn in de desbetreffende zaken. Dit is vooral te wijten aan een gebrek aan duidelijkheid over de wettelijke vereisten waaraan moet worden voldaan. De verwijzende rechter erkent zelf dat het beginpunt van de termijn ex ante niet op eenduidige wijze kan worden bepaald.

122. In zijn beschrijving van de verschillende manieren waarop de litigieuze termijn kan ingaan, hanteert de verwijzende rechter diverse, vergelijkbare formuleringen. Zo begint deze termijn te lopen vanaf het moment dat de AGCM „kennisneemt van de wezenlijke elementen van de

³⁷ Zie punt 101 van deze conclusie.

inbreuk”. Om het beginpunt van deze termijn te bepalen, moet de Italiaanse bestuursrechter achteraf bepalen op welk moment de informatie waarover deze autoriteit op een bepaald moment beschikte „volstond om de mededeling van punten van bezwaar vast te stellen”, of een dergelijke mededeling „redelijkerwijs kon worden vastgesteld” en op welk moment „het verzamelen van de voor de mededeling van punten van bezwaar benodigde feitelijke gegevens was voltooid”. Dit tijdstip kan, maar hoeft niet noodzakelijkerwijs samen te vallen met het tijdstip waarop de inbreuk voor het eerst bij de AGCM is gemeld.

123. De aldus ontstane ruimte voor interpretatie leidt ertoe dat het beginpunt van de termijn onzeker wordt, zoals ook wordt bevestigd door de schriftelijke opmerkingen die in casu zijn ingediend. Ik herinner in dit verband aan de vaste rechtspraak dat, wanneer de lidstaten maatregelen ter uitvoering van het Unierecht vaststellen, zij krachtens het rechtszekerheidsbeginsel – dat beoogt te waarborgen dat onder het Unierecht vallende situaties en rechtsbetrekkingen voorzienbaar zijn – verplicht zijn ervoor te zorgen dat de rechtsregels duidelijk en nauwkeurig zijn.³⁸

124. Ik ben van mening dat een regeling als de onderhavige niet voldoet aan de eisen van rechtszekerheid, met name wanneer men het belang van alle partijen in aanmerking neemt om te weten of de besluiten van de AGCM in overeenstemming zijn met de wet en of de rechten van de betrokken ondernemingen al dan niet zijn geschonden. Het antwoord op deze vraag zou duidelijk moeten zijn. Ik acht het objectief gezien dan ook niet acceptabel om te verlangen dat deze vraag wordt opgehelderd door een rechterlijke instantie, temeer daar de berekening van een termijn van fundamenteel belang is in het verkeer tussen de overheid en de burger in het kader van administratieve procedures.

125. Aangezien het op grond van de hierboven genoemde criteria niet mogelijk is het beginpunt van de termijn met de vereiste zekerheid te bepalen, bestaat het risico dat de AGCM besluiten neemt die als onrechtmatig kunnen worden beschouwd en dus voor de nationale rechter kunnen worden aangevochten, hetgeen afbreuk doet aan haar doeltreffendheid als nationale autoriteit die belast is met de handhaving van de regels van de interne markt op het gebied waarvoor zij bevoegd is.

c) Ernstige gevolgen indien binnen de termijn geen formele procedure is ingeleid

126. De impact van deze nationale regeling is des te groter doordat er ernstige rechtsgevolgen aan de niet-inachtneming van de termijn zijn verbonden, namelijk het verval van de bevoegdheid van de AGCM om inbreuken op te sporen, te verbieden en te bestraffen. Zoals de verwijzende rechter opmerkt, heeft de tardieve inleiding van de onderzoeksprocedure tot gevolg dat de uiteindelijk door de AGCM vastgestelde maatregel „zijn geldigheid verliest”. Wanneer de nationale rechter zich over de rechtmatigheid van een in deze omstandigheden vastgestelde maatregel dient uit te spreken, heeft zijn beslissing dus zowel betrekking op de geldboete als op eventuele andere bepalingen (bijvoorbeeld stakingsbevelen of verplichtingen tot nalaten), „waardoor het optreden van de AGCM volledig teniet wordt gedaan”. Met andere woorden, de niet-inachtneming van de litigieuze termijn heeft automatisch tot gevolg dat het besluit van de AGCM in zijn geheel nietig wordt verklaard.

³⁸ Arrest van 15 april 2021, Federazione nazionale delle imprese elettrotecniche ed elettroniche (Anie) e.a. (C-798/18 en C-799/18, EU:C:2021:280, punt 41).

127. In dit stadium van de analyse moet derhalve worden geconstateerd dat het Italiaanse rechtsstelsel een zeer strenge sanctie aan de overtreding van een procedurevoorschrift verbindt. Dit werpt de vraag op naar de juridische rechtvaardiging daarvan. Volgens de verwijzende rechter „voorziet de betrokken nationale regeling in een onweerlegbaar vermoeden dat de rechten van verdediging van de onderneming zijn geschonden wanneer de vervaltermijn is verstreken”. Aangezien deze nationale regeling het Unierecht ten uitvoer legt, dient zij aan een strikte toetsing te worden onderworpen. Bovenal moet worden nagegaan of zij in overeenstemming is met de vereisten van het Unierecht. Meer concreet moet worden onderzocht of deze nationale regeling naar behoren rekening houdt met de rechten van de verdediging.

128. Uit de rechtspraak volgt dat een lidstaat in het kader van zijn procedurele autonomie niet alleen de doeltreffendheid van het Unierecht ten volle moet waarborgen, maar ook de eerbiediging van de grondrechten, waaronder de rechten van verdediging van de ondernemingen waarop de inbreukprocedures betrekking hebben.³⁹ Het Hof heeft bovendien reeds geoordeeld dat de buitensporige duur van de eerste fase van de administratieve procedure van invloed kan zijn op de toekomstige mogelijkheden van de betrokken ondernemingen om zich te verweren, met name door een vermindering van de doeltreffendheid van de rechten van de verdediging wanneer zij zich daar in de tweede fase van de procedure op beroepen.⁴⁰ In dit verband is het wellicht vermeldenswaard dat volgens de rechtspraak van het Hof op het gebied van de mededinging de fase van het vooronderzoek begint op het moment dat de bevoegde autoriteit maatregelen neemt die impliceren dat een inbreuk ten laste wordt gelegd en die belangrijke consequenties hebben voor de situatie van de verdachte ondernemingen.⁴¹

129. Wat het afgeleide recht aangaat, moet de aandacht worden gevestigd op artikel 3, lid 2, van richtlijn 2019/1, dat uitdrukkelijk de verplichting oplegt om ervoor te zorgen dat de nationale mededingingsautoriteiten in procedures in verband met inbreuken op artikel 102 VWEU de rechten van verdediging van ondernemingen eerbiedigen, waaronder het recht om te worden gehoord. Insgelijks vereist artikel 3, lid 3, van richtlijn 2019/1 dat deze nationale autoriteiten, alvorens een besluit tot vaststelling van een inbreuk en tot oplegging van een sanctie te nemen, een mededeling van punten van bezwaar vaststellen.

130. In navolging van de Commissie zie ik niet in hoe de litigieuze nationale regeling de rechten van de verdediging in casu zou kunnen beschermen. In de eerste plaats wil ik de aandacht vestigen op het feit dat de rechten van verdediging van ondernemingen waaraan een mededingingsverstoring of oneerlijke handelspraktijk wordt verweten, niet worden geschaad doordat er een termijn van 90 dagen is verstreken, omdat de AGCM hoe dan ook geen sancties kan opleggen zonder eerst een onderzoeksfase te hebben doorlopen waarin de betrokken ondernemingen de noodzakelijke waarborgen genieten en hun rechten van verweer geldend kunnen maken. Volgens de toepasselijke nationale regeling hebben deze ondernemingen namelijk recht op toegang tot het dossier en mogen zij schriftelijke verklaringen en stukken indienen.⁴²

³⁹ Arrest van 7 december 2010, VEBIC (C-439/08, EU:C:2010:739, punt 63).

⁴⁰ Arrest van 21 september 2006, Nederlandse Federatieve Vereniging voor de Groothandel op Elektrotechnisch Gebied/Commissie (C-105/04 P, EU:C:2006:592, punt 49).

⁴¹ Arrest van 15 oktober 2002, Limburgse Vinyl Maatschappij e.a./Commissie (C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99 P, C-250/99 P–C-252/99 P en C-254/99 P, EU:C:2002:582, punt 182).

⁴² Het reglement voor onderzoeksprocedures op het gebied van de consumentenbescherming en het reglement voor onder de bevoegdheid van de AGCM vallende onderzoeksprocedures omschrijven de procedurele waarborgen die gedurende de onderzoeksfase van toepassing zijn (zie punten 33 en 41 van deze conclusie).

131. In de tweede plaats zij opgemerkt dat het met het oog op de bescherming van de rechten van de verdediging niet noodzakelijk lijkt om te verlangen dat de onderneming in alle gevallen haar rechten uitoefent in het kader van een vooronderzoeksfase. Zo heeft het Hof reeds geoordeeld dat weliswaar moet worden vermeden dat de rechten van de verdediging in de inleidende fase van een door de Commissie gevoerde procedure onherstelbaar worden geschaad, maar dat dit niet wil zeggen dat de Commissie die onderneming in alle gevallen dient te waarschuwen voor de loutere mogelijkheid van onderzoeksmaatregelen of vervolgingen gebaseerd op het mededingingsrecht van de Unie.⁴³ Derhalve volstaat het in beginsel om te garanderen dat deze rechten kunnen worden uitgeoefend voordat de AGCM een besluit vaststelt, zoals dit in voornoemde nationale regeling is vastgelegd.

132. Deze overwegingen lijken mij des te relevanter daar een overschrijding van de redelijke termijn door de Commissie in het kader van de toepassing van de mededingingsregels volgens de rechtspraak van het Hof slechts een grond voor nietigverklaring van een besluit tot vaststelling van inbreuken kan vormen wanneer is aangetoond dat de schending van het beginsel van een redelijke termijn tot aantasting van de rechten van verdediging van de betrokken ondernemingen heeft geleid. Zo niet, dan is de niet-inachtneming van de verplichting van de Commissie om binnen een redelijke termijn een besluit te nemen niet van invloed op de geldigheid van de inbreukprocedure.⁴⁴ Mijns inziens toont deze rechtspraak aan dat de garantie van een redelijke termijn geen doel op zich is, maar een uitvloeisel van de rechten van de verdediging. Overschrijding van de redelijke termijn kan dus enkel tot onrechtmatigheid van een bestuursbesluit leiden wanneer de rechten van de verdediging daardoor concreet zijn aangetast. Het Hof heeft herhaaldelijk onderstreept dat de bewijslast van een dergelijke aantasting rust op de onderneming die zich op een schending van haar rechten beroept en dat dit bewijs moet worden geleverd aan de hand van de specifieke omstandigheden van elk concreet geval en niet aan de hand van louter algemene verklaringen.⁴⁵ Naar mijn mening moet deze rechtspraak op overeenkomstige wijze worden toegepast op de procedures die nationale mededingingsautoriteiten voeren wanneer zij optreden krachtens artikel 102 VWEU.

133. Zoals ik in de voorgaande punten heb uiteengezet, ligt een dergelijke schending van de rechten van de verdediging in casu niet erg voor de hand. Aangezien overschrijding van de litigieuze termijn een onweerlegbaar vermoeden schept dat de rechten van verdediging van de betrokken ondernemingen zijn geschonden, om met de woorden van de verwijzende rechter te spreken, brengt de betrokken nationale regeling naar mijn mening geen passend evenwicht tot stand tussen de doeltreffende toepassing van artikel 102 VWEU en de rechten van verdediging van die ondernemingen, zoals de rechtspraak van het Hof vereist.⁴⁶ De nietigheidssanctie waarin deze regeling voorziet, lijkt mij duidelijk niet evenredig aan het doel dat ermee wordt nagestreefd.

134. Bovendien heeft de betrokken nationale regeling wellicht veeleer een negatieve impact op de rechten van de verdediging. Zoals de verwijzende rechter uiteenzet, zou de onmogelijkheid om gedurende de vooronderzoeksfase bruikbaar bewijsmateriaal ter onderbouwing van de beschuldiging te verzamelen, omdat de termijn daarvoor te kort is, de AGCM er namelijk toe nopen om tijdens het contradictoire onderzoek „naar informatie te vissen” door lukraak alle gegevens te verzamelen die al dan niet nauw verband houden met de activiteit van de onderneming, hetgeen voor beide partijen veel belastender zou zijn. Een dergelijk scenario, waarin de onderneming aan eventueel veel ingrijpendere maatregelen dreigt te worden

⁴³ Arrest van 29 september 2011, Elf Aquitaine/Commissie (C-521/09 P, EU:C:2011:620, punten 117 en 120).

⁴⁴ Arrest van 28 januari 2021, Qualcomm en Qualcomm Europe/Commissie (C-466/19 P, EU:C:2021:76, punt 32).

⁴⁵ Arrest van 29 september 2011, Elf Aquitaine/Commissie (C-521/09 P, EU:C:2011:620, punten 129 en 130).

⁴⁶ Zie punt 101 van deze conclusie.

blootgesteld, zou gemakkelijk kunnen worden voorkomen door de AGCM voldoende tijd te gunnen om de onderzoeksgegevens te verzamelen die nodig zijn om punten van bezwaar jegens de betrokken onderneming te formuleren.

135. De ernstige gevolgen die zijn verbonden aan het feit dat binnen de gestelde termijn geen formele procedure is ingeleid, beletten dus dat de AGCM zich daadwerkelijk van de haar opgedragen taken kwijt. Uit de bovenstaande analyse volgt dat een dergelijk gebrek aan doeltreffendheid bij de uitvoering van artikel 102 VWEU en van de artikelen 11 en 13 van richtlijn 2005/29 niet kan worden aanvaard op grond van een vermeende bescherming van de rechten van de verdediging.

d) Toepassing van het ne-bis-in-idembeginsel

136. Deze constatering wettigt op zich reeds de conclusie dat de betrokken nationale regeling, zoals uitgelegd door de hoogste bestuursrechter, niet aan de vereisten van het Unierecht voldoet. Er is echter nog een laatste aspect van deze regeling dat moet worden onderzocht, een aspect dat naar mijn mening in ernstige mate afbreuk doet aan de goede werking van het stelsel van toezicht op het gebied van de mededinging en de consumentenbescherming en wel dusdanig dat de opsporing en de bestraffing van inbreuken illusoir dreigen te worden, namelijk de toepassing van het ne-bis-in-idembeginsel.

137. In de praktijk betekent de toepassing van dit beginsel dat wanneer de termijn is verstreken zonder dat de AGCM de marktdeelnemer formeel in kennis heeft gesteld van de opening van de onderzoeksprocedure, het voor deze autoriteit volstrekt onmogelijk is om de handelspraktijk in een later stadium alsnog te onderzoeken en actie te ondernemen om de consument te beschermen, bijvoorbeeld door een bevel tot beëindiging van de handelwijze uit te vaardigen of door de handelwijze te verbieden. Hetzelfde geldt voor maatregelen ter bescherming van de vrije mededinging.

138. Een dergelijke consequentie zou volgens mij zowel de voortzetting van een reeds bestaande oneerlijke en mededingingsverstorende handelspraktijk als de invoering van een dergelijke praktijk mogelijk maken. Bovendien zou een dergelijke handelspraktijk nimmer bestraft worden, wat een gevoel van straffeloosheid in het bedrijfsleven zou creëren.⁴⁷ Andere ondernemingen zouden op hun beurt ten onrechte kunnen concluderen dat een dergelijke handelspraktijk geoorloofd is en zich op onaanvaardbare wijze kunnen beroepen op de beginselen van rechtszekerheid en gelijke behandeling om te rechtvaardigen dat zij die handelspraktijken imiteren. Veel van deze handelspraktijken zouden kunnen worden bestendigd of zich zelfs verder kunnen verspreiden, met ernstige gevolgen voor de interne markt.

139. Het gezag van de AGCM, die niet bij machte zou zijn om tegen deze ontsporingen op te treden, zou ernstig dreigen te worden ondermijnd. Evenmin zou zij in staat zijn om met haar partnerautoriteiten in andere lidstaten en de Commissie samen te werken in het kader van de daartoe opgerichte netwerken. Dit zou duidelijk indruisen tegen het doel om consumenten en ondernemingen tegen mogelijk misbruik door marktdeelnemers te beschermen.

140. De gevolgen van dit aspect van de litigieuze regeling hangen uiteraard af van de uitlegging die in de Italiaanse rechtsorde aan het ne-bis-in-idembeginsel wordt gegeven. Vooral de normatieve reikwijdte van dit begrip is van cruciaal belang om de invloed daarvan op de werking van het

⁴⁷ Zie arrest van 21 januari 2021, Whiteland Import Export (C-308/19, EU:C:2021:47, punten 56, 57 en 65).

toezichtstelsel te kunnen beoordelen. De voorgaande overwegingen zijn gebaseerd op de in de dossiers beschikbare informatie. Het staat derhalve aan de nationale rechter, die een grondige kennis van het nationale recht heeft, om zelf te beoordelen of deze regeling de doelstellingen van het Unierecht doorkruist.

D. Afsluitende opmerkingen

141. Op basis van de voorgaande analyse kan worden gesteld dat de werkzaamheden van de AGCM in aanzienlijke mate worden belemmerd door de gecombineerde aspecten van deze nationale regeling, waarbij een termijn wordt vastgesteld voor de afsluiting van een fase van de administratieve procedure, zonder dat dit kan worden gerechtvaardigd door overwegingen in verband met Unierechtelijke beginselen zoals de rechtszekerheid, het gewettigd vertrouwen of de rechten van de verdediging. De litigieuze termijn kan volgens de in de rechtspraak geformuleerde criteria niet als „redelijk” worden aangemerkt. In die omstandigheden moet worden geconcludeerd dat de betrokken nationale regeling niet voldoet aan de vereisten van het doeltreffendheidsbeginsel, aangezien zij de toepassing van de Unierechtelijke regels op het gebied van de consumentenbescherming en de mededinging in de praktijk uiterst moeilijk, zo niet onmogelijk maakt.

142. Meer concreet heb ik in deze conclusie vastgesteld dat de AGCM dreigt te worden belet om een bevel tot staking van mededingingsverstorende en oneerlijke praktijken uit te vaardigen, met name in meer complexe zaken, en om deze praktijken dienovereenkomstig te bestraffen, hetgeen haaks staat op het bepaalde in artikel 102 VWEU en de artikelen 11 en 13 van richtlijn 2005/29. Bovendien dreigt de AGCM hierdoor minder goed in staat te zijn om haar werkzaamheden op onafhankelijke wijze te organiseren, zoals artikel 4, lid 5, van richtlijn 2019/1 vereist. Tot slot dreigt zij hierdoor beduidend minder goed in staat te zijn om doeltreffend samen te werken met haar partnerautoriteiten en de Commissie. Dit zou ertoe leiden dat de binnen de Unie bestaande mechanismen van toezicht op de interne markt falen op het grondgebied van de Republiek Italië, waardoor een van de belangrijkste verwezenlijkingen van de Europese integratie, zoals uitdrukkelijk vermeld in artikel 3, lid 3, VEU, in gevaar zou komen.

143. Deze constatering doet de vraag rijzen of het in casu niettemin mogelijk is het nationale recht zodanig uit te leggen dat de met de betrokken Unierechtelijke bepalingen nagestreefde doelstellingen kunnen worden verwezenlijkt. In dit verband zij eraan herinnerd dat volgens vaste rechtspraak van het Hof de uit een richtlijn voortvloeiende verplichting voor de lidstaten om het daarin voorgeschreven resultaat te bereiken en de krachtens artikel 4, lid 3, VEU en artikel 288 VWEU bestaande plicht om alle algemene of bijzondere maatregelen te treffen die geschikt zijn om de nakoming van die verplichting te verzekeren, gelden voor alle met overheidsgezag beklede instanties van de lidstaten en dus, binnen het kader van hun bevoegdheden, ook voor de rechterlijke instanties.⁴⁸

144. Met het oog op de nakoming van die verplichting vereist het beginsel volgens hetwelk het nationale recht dient te worden uitgelegd in overeenstemming met het Unierecht, dat de nationale autoriteiten binnen hun bevoegdheden, met inachtneming van het gehele nationale recht en met toepassing van de daarin erkende uitleggingsmethoden, al het mogelijke doen om de volle werking van het Unierecht te verzekeren en tot een oplossing te komen die in

⁴⁸ Zie arrest van 19 september 2019, Rayonna prokuratura Lom (C-467/18, EU:C:2019:765, punt 59).

overeenstemming is met de daarmee nagestreefde doelstelling.⁴⁹ Dit beginsel van uniforme uitlegging van het nationale recht is echter wel aan bepaalde beperkingen onderworpen. Zo wordt de verplichting voor de nationale rechter om bij de uitlegging en de toepassing van de relevante bepalingen van zijn nationale recht te refereren aan de inhoud van het Unierecht, begrensd door de algemene rechtsbeginselen en kan zij niet dienen als grondslag voor een uitlegging contra legem van het nationale recht.⁵⁰

145. In casu staat het aan de nationale rechter om in het licht van de voorgaande overwegingen te bepalen of de nationale regeling in overeenstemming met het Unierecht kan worden uitgelegd door de betrokken regeling in voorkomend geval buiten toepassing te laten in de door de AGCM ingeleide inbreukprocedures op het gebied van de consumentenbescherming en de mededinging. Onder voorbehoud van de beoordeling door de nationale rechter meen ik dat een dergelijke mogelijkheid niet a priori op onoverkomelijke obstakels hoeft te stuiten, temeer daar uit de verwijzingsbeslissingen blijkt dat de huidige rechtspraak van de Consiglio di Stato nog maar sinds enkele jaren vaste rechtspraak is.⁵¹ De nationale rechter lijkt dus over een voldoende ruime marge te beschikken met betrekking tot de uitlegging die hij aan de in de hoofdgedingen centraal staande nationale voorschriften kan geven. In die omstandigheden kan worden teruggevallen op de oorspronkelijke rechtspraak, namelijk dat de betrokken regeling niet van toepassing is op dit type procedures.⁵²

146. Op grond van de in deze conclusie uiteengezette redenen ben ik van mening dat op de prejudiciële vragen moet worden geantwoord dat artikel 102 VWEU, artikel 4, lid 5, van richtlijn 2019/1 en de artikelen 11 en 13 van richtlijn 2005/29, gelezen in het licht van het doeltreffendheidsbeginsel, aldus moeten worden uitgelegd dat zij zich verzetten tegen nationale bepalingen als artikel 14 van wet nr. 689/81, die voorzien in korte vervalttermijnen, waardoor de nationale autoriteiten die met de handhaving van voornoemde wetgevingshandelingen van de Unie belast zijn, niet in staat zijn om passende en doeltreffende middelen aan te wenden om mededingingsverstorende en oneerlijke handelspraktijken op de interne markt te bestrijden en op doeltreffende, evenredige en afschrikkende wijze te bestraffen.

VI. Conclusie

147. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de door de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio gestelde prejudiciële vragen als volgt te beantwoorden:

„Artikel 102 VWEU, artikel 4, lid 5, van richtlijn (EU) 2019/1 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2018 tot toekenning van bevoegdheden aan de mededingingsautoriteiten van de lidstaten voor een doeltreffendere handhaving en ter waarborging van de goede werking van de interne markt, en de artikelen 11 en 13 van richtlijn 2005/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 11 mei 2005 betreffende oneerlijke handelspraktijken van ondernemingen jegens consumenten op de interne markt en tot wijziging van richtlijn

⁴⁹ Zie arrest van 19 september 2019, Rayonna prokuratura Lom (C-467/18, EU:C:2019:765, punt 60). Zie met name arrest van 21 januari 2021, Whiteland Import Export (C-308/19, EU:C:2021:47, punt 60), met betrekking tot de uitlegging van de nationale bepalingen in het licht van het Unierecht en, meer in het bijzonder, de bewoordingen en de doelstelling van artikel 101 VWEU.

⁵⁰ Zie arrest van 19 september 2019, Rayonna prokuratura Lom (C-467/18, EU:C:2019:765, punt 61).

⁵¹ Zie punten 48 en 62 van deze conclusie.

⁵² Zie, ter vergelijking, de situatie in het arrest van 21 januari 2021, Whiteland Import Export (C-308/19, EU:C:2021:47, punten 24 en 64). In die zaak bestonden er op nationaal niveau twee opvattingen in de rechtspraak, waarvan de eerste een strikte uitlegging van de nationale regelgeving inzake de verjaringstermijnen voorstond, terwijl de tweede de voorkeur gaf aan een flexibele uitlegging van die regels. Enkel die laatste opvatting strookte met de vereisten van het Unierecht.

84/450/EEG van de Raad, richtlijnen 97/7/EG, 98/27/EG en 2002/65/EG van het Europees Parlement en de Raad en van verordening (EG) nr. 2006/2004 van het Europees Parlement en de Raad („richtlijn oneerlijke handelspraktijken”), gelezen in het licht van het doeltreffendheidsbeginsel,

moeten aldus worden uitgelegd dat

zij zich verzetten tegen nationale bepalingen zoals artikel 14 van legge 24 novembre 1981, n. 689 – Modifiche al sistema penale (wet nr. 689 van 24 november 1981 houdende wijziging van het strafstelsel), die voorzien in korte vervalttermijnen, waardoor de nationale autoriteiten die met de handhaving van voornoemde wetgevingshandelingen van de Unie belast zijn, niet in staat zijn om passende en doeltreffende middelen aan te wenden om mededingingsverstorende en oneerlijke handelspraktijken op de interne markt te bestrijden en op doeltreffende, evenredige en afschrikkende wijze te bestraffen.”